

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj)

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER S No	DUE DTATE	SIGNATURE

इंग्लैंड

में

स्थानीय शासन - प्रणाली

इंग्लैंड
में
स्थानीय शासन - प्रणाली

जे० एच० वारेन

नवीन तथा संशोधित संस्करण का हिन्दी रूपान्तर

नोबेल्टी एण्ड कम्पनी
पटना-४

मूल्य ५।।)

मूल कापीराइट
जीर्ज एलेन एण्ड अनविन लिमिटेड
म्पजियम स्ट्रीट, लंडन

कापीराइट सुरक्षित

हिन्दी कापीराइट
नो वेन्टी एण्ड कम्पनी
पटना-४, बिहार (भारत)

चतुर्थ अंगरेजी संस्करण, १९५५
वा
प्रथम हिन्दी संस्करण, १९५६

श्रीमज्जा प्रस (प्राइवट) लि०, पटना-४ द्वारा मुद्रित

विषय-सूची

प्रकाशकीय

अध्याय	पृष्ठ
१. प्रारंभिकी	१
२. सेवाएँ—उनका क्षेत्र तथा स्वभाव व्यावसायिक मापदण्ड सेवाओं का प्रारंभ कैसे हुआ विकास की अवस्थाएँ सामूहिक विशेषताएँ	९
३. बनावट	३६
साधारण रूप-रेखा भेद—नाममात्र का और वास्तविक क्षेत्रीय रूप बनावट की क्या कमी होती चाहिए ? वर्तमान बनावट में अन्तर्निहित अवधारणाएँ योजना का किस प्रकार दुरुपयोग हुआ है	
४. सांविधानिक गठन	७५
संसदीय नियंत्रण न्यायिक नियंत्रण प्रशासकीय नियंत्रण	

५. **वित्तीय आघार** ९२
 उप-शुल्क
 उप-शुल्क लगानेकाले प्राधिकारी
 मूल्यांकन
 कर-निर्धारण का यंत्र समूह
 व्यवसाय द्वारा प्राप्त राजस्व
 राज्य द्वारा अनुदान
 पूर्वीगत व्यय के लिए उधार प्रणालि
६. **स्थानीय प्राधिकारी का निर्माण** १२३
 कौंसिलर
 पल्डरमैन
 कौंसिल चैयरमैन तथा मेयर
 संविधि द्वारा निर्धारित पदाधिकारी
 बीरो अंकेसक
७. **नगर-यंत्र** १४७
 पदाधिकारियों का कर्तव्य
 समितियों का कर्तव्य
 समितियों तथा पदाधिकारियों के बीच सम्बन्ध
 समिति-सभापति का कर्तव्य
 कमिटी की कार्य पद्धति
 संक्षिप्त विवरण तथा प्रतिवेदन
 स्थायी आदेश
 तुलना
८. **समिति निर्माण** १७०
 समिति के भेद
 समिति निर्माण के लिए त्रिकल्पक सिद्धान्त
 समितियों की रचना
 समितियों की शक्तियों का प्रत्यायोगन

उप समिति का स्थान
वित्त-समिति और उसका काम
(क) आय-अवयक सम्बन्धी कार्य-वृद्धि
(ख) वित्तीय नियन्त्रण
स्टाफ समिति
कार्यसमिति

६. विभागीय संगठन २०२

स्थानीय शासन सेवा
विभागीय बनावट
विभागीय समन्वय

१०. समस्याएँ तथा सुझाव २२३

कृत्य या काम
राज्य तथा नगरपालिका में सम्बन्ध
बनावट सम्बन्धी सुधार

परिशिष्ट २६८

- (क) स्थानीय शासन के कार्यों का वितरण
- (ख) स्थानीय प्राधिकारियों की अवसंख्या
- (ग) विभागीय अभिन्यास
- (घ) पारिभाषिक शब्दावली
- (ङ) अनुक्रमणिका



प्रकाशकीय

भारतीय विश्वविद्यालयों में 'राजनीति' के पाठ्य क्रम के अन्तर्गत स्थानीय शासन एक महत्वपूर्ण विषय रहा है। इंग्लैंड की स्थानीय शासन प्रणाली अपना एक विशिष्ट स्थान रखती है। इन प्रायः सभी विश्वविद्यालयों में प्रस्तुत पुस्तक पाठ्य पुस्तक है। यह वास्तव में प्रसन्नता की बात है कि स्वाधीनता प्राप्ति के बाद राष्ट्रभाषा हिन्दी को उचित स्थान तथा महत्व प्रदान किया जा रहा है। विश्वविद्यालयों की उच्च कक्षाओं में भी हिन्दी के माध्यम से ही पढ़ाई होने लगी है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि अभी हिन्दी में विभिन्न विषयों पर प्रामाणिक ग्रन्थों का अभाव है और उसकी पूर्ति हम अन्य भाषा की पुस्तकों का अनुवाद करके कर सकते हैं।

इसीको ध्यान में रखकर, जे० एच० चारेन की "The English Local Government System" का हिन्दी रूपान्तर प्रस्तुत किया गया है। किन्तु इस प्रकार के प्रयास में अभी कुछ कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है क्योंकि हिन्दी में अभी भी पारिभाषिक शब्दों का अभाव है और जो शब्द उपलब्ध भी हैं वे सर्वमान्य नहीं हैं। एक ही अंगरेजी शब्द के लिए विभिन्न हिन्दी शब्द प्रयुक्त किए जा रहे हैं। इस पुस्तक में इस बात की चेष्टा की गई है कि अधिक प्रचलित शब्दों का प्रयोग किया जाय। कुछ कठिन शब्दों का प्रयोग उन्हीं स्थानों पर किया गया है जहाँ पर्याय के दृष्टिकोण से उनका दिया जाना आवश्यक समझा गया है तथा जो शब्द प्रयोग किए गए हैं वे अधिक अज्ञ में सर्वमान्य हैं। फिर भी ऐसे शब्दों के अंगरेजी पर्यायवाची शब्द भी उनके साथ साथ दे दिए गए हैं। पुस्तक के अन्त में पारिभाषिक शब्दावली भी दे दी गई है।

अध्याय १

प्रारंभिकी

(Introductory)

इस पुस्तक का उद्देश्य पाठक को, इंग्लैंड में स्थानीय शासन-प्रणाली के, प्रधानतया प्रशासकीय दृष्टिकोण में, मशिमिन्नु फ्रि भी पर्याप्त विवरण से परिचय कराना है । यह विवरण स्थानीय शासन की सेवाओं से या उन नीतियों से जो उनके कार्य का निर्धारित करती हैं और जो वर्णन और विवेचना के विषय हैं उनका सम्बन्ध नहीं रखता जितना उन विधियों और तरीकों से जिनके द्वारा ये मंत्राएँ चालित होती हैं । किसी भी प्रणाली का कोई वर्णन तब तक नहीं पर्याप्त होगा जबतक यह उसके विधि-विहित और सांविधानिक ढाँचे का विवरण नहीं देता है और उन प्रमुख कानूनी नियमों को बतलाता है जो इसके कार्य-कलापों को निर्धारित करता है—क्योंकि इन दोनों का इस पर बहुत प्रभाव पड़ता है कि यह प्रणाली क्या है, यह क्या काम करती है और यह किस प्रकार काम करती है । फिर भी, इस पुस्तक का प्रमुख उद्देश्य, स्थानीय शासन की कार्य-प्रणाली और स्थानीय अधिकारीवर्ग के कार्य करने के तौर-तरीका पर, कानूनी पहलुओं पर नहीं, बल्कि उनके प्रशासकीय पहलुओं पर विचार करना है और उनका एक कानूनी नहीं, बल्कि प्रशासकीय रूप प्रस्तुत करना है । यही कारण है कि, लेखक ने, वकील होते हुए भी, पूर्ण भाषा का

प्रयोग किया है जो कानूनी बारीकियों में जाने की अपेक्षा प्रशासकीय रूप को प्रस्तुत करता है ।

पाठकों के कई विभिन्न वर्ग हैं जिनकी आवश्यकताओं को पुस्तक की योजना बनाने तथा उसे कायात्मक रूप देने के समय विशेष रूप से ध्यान में रखा गया है । ऐसी आशा की जाती है कि यह उम्र प्रकार के प्रश्नों का उत्तर दे सकेगी जो सम्भवतः एक व्यक्ति से पूछे जा सकते हैं या सामाजिक भावनाओं से, नागरिक जीवन और कार्य के क्षेत्रों में कुछ जानकारी प्राप्त करने के लिए प्रेरित होते हैं और स्वभावतः जिनका ध्यान सबसे अधिक व्यावहारिक या प्रशासकीय पहलुओं पर केन्द्रित होता है । यह समाज-शास्त्र के विद्यार्थियों तथा समाज के कार्यकर्ताओं के समक्ष उस कार्य प्रणाली या यंत्र का बान्तरिक रूप उपस्थित करेगी जिसका साधारणतया के सिर्फ बाहरी रूप ही देखते हैं । इसकी रचना स्थानीय शासन के नये पदाधिकारियों की, जो परीक्षा के लिए अध्ययन करते हैं या अपनी जानकारी के दायरे को बढ़ाने की इच्छा रखते हैं, आवश्यकता का विशेष रूप से ध्यान में रख कर की गई है । और अन्ततः इसकी रचना स्थानीय अधिकारियों वर्गों की निम्नलिखित बातों की जानकारी के लिए भी गई है—उन प्रणाली की जानकारी जिनके अन्तर्गत वे काम करने हैं, उन सिद्धान्तों और तरीकों का ज्ञान, जिन्हें अनुभव ने सर्वोत्तम बनाया है तथा उन कुछ प्रमुख प्रशासकीय प्रश्नों को अवगत कराना जिनके निर्णय करने का भार उन्हीं के ऊपर रहता है ।

पिछले दो प्रकार के पाठकों की आवश्यकताएँ, जहाँ तक सोचा जा सकता है, उससे अधिक अंश में समान हैं । एक नये पदाधिकारी के लिए, जो छोटे-छोटे कामों को करने में अत्यन्त व्यस्त रहता है और जो सहायक पदाधिकारी होने के नाते, आवश्यकतावश उसीके हिस्से में पड़ता है, यह आसान नहीं है कि वह नगरपालिका की कार्य-प्रणाली का पूर्ण रूप देख सके । एक किराती के रूप में और उम्र दृष्टिकोण

ने काम करने ही पर, किसी अधीन या सहायक पदाधिकारी द्वारा, नगरपालिका की प्रमुख यत्रविधि को पूर्णरूप से तथा प्रत्यक्ष रूप से जाना जा सकता है। लेकिन इनकी आवश्यकता नहीं है। उस पदाधिकारी का नगरपालिका की यत्रविधि के साधारण ज्ञान की आवश्यकता है और एसी आशा की जाती है कि यह पुस्तक उमकी पूर्ति करेगी। उसी प्रकार साधारणतया यह देखा जाता है कि एक कॉन्सिलर—जिमका सीमित समय उसे दो या तीन समितिशा मे अधिक के सदस्य होने की सुविधा शायद ही प्रदान करता है—रई वर्षों के बाद ही, कॉन्सिल की रई समितिया में लगातार काम कर पाता है ताकि वह अपन प्रत्यक्ष अनुभव मे नगरपालिका की यत्रविधि का सपूर्ण रूप से ज्ञान प्राप्त कर सके। तो भी यह उमकी तथा उमके साथियों के उत्तरदायित्व का ही एक अंश है कि इन यत्रविधि का नियंत्रण करें तथा इसके कार्य का मूल्यांकन करें। इन प्रकार के उत्तरदायित्व के लिए, आशिक ज्ञान, इन काम के लिए उसे पूर्णरूप से योग्य नहीं बनायेगा। उसे भी साधारण किन्तु सपूर्ण ज्ञान की आवश्यकता है, साथ ही साथ कुछ मौलिक प्रशासकीय सिद्धान्तों का अच्छा ज्ञान होना भी आवश्यक है।

जो कुछ अभी कहा गया है, उमसे यह एकदम प्रत्यक्ष होगा कि इन पुस्तक की विषय-भामश्री का ज्ञान वर्णनात्मक तथा विवरणात्मक है। फिर भी, विवरण देने समय इन बातों की चेष्टा की गई है कि उन प्रमुख प्रशासकीय कठिनाइयों और समस्याओं को, जिनका स्थानीय शासन को सामना करना पड़ता है, सुलझाया जाय तथा उनका विश्लेषण किया जाय। ऐसे विषयों पर लेखक ने अपने विचार प्रकट करने में हिचकिचाहट नहीं की है। इसलिए नहीं कि उसकी इच्छा, एसी रचना में जिमका प्रधान उद्देश्य स्थानीय शासन-संबंधी विवादास्पद विषयों पर विचार करना नहीं है, अपने मिद्दातों का प्रतिपादन करना है, वरन् इसलिए कि विवादास्पद विषयों से सम्बन्ध

रखनवाली वस्तुस्थिति तथा सामग्री, साधारणतया अधिक अच्छी तरह प्रस्तुत की जाती है और उसे विद्यार्थियों द्वारा हृदयगम करने की ओर अधिक सभावना रहती है अगर उन्हें वहम के सिलसिले में ही पेश किया जाता है। इस पुस्तक का अंतिम अध्याय पूर्णरूप से, उन प्रमुख ममस्वाओं का सारास है, जो निकट भविष्य में हमारे समक्ष आनवाली हैं।

यद्यपि, जैसा कि कहा जा चुका है सवाओं (Services) का पर्यावलोकन (survey) लेखक के मुख्य उद्देश्य का अंग नहीं है और यह इस पुस्तक के दायरे के बाहर का कार्य है। यह स्थानीय शासन के प्रशासकीय पहलुओं को अच्छी तरह समझने के लिए तथा स्थानीय शासन के कार्य क्षेत्र, इसके रूपकी विभिन्नता तथा इसकी सवाओं की विशेषताओं के बारे में एक धारणा कायम करने के लिए अत्यन्त आवश्यक है। इस धारणा को प्रगट करना ही द्वितीय अध्याय का उद्देश्य है। उस अध्याय में सवाओं के विकास की ऐतिहासिक रूपरेखा खींची गई है। यह, और इस पुस्तक में और कहीं जा ऐतिहासिक विवरण दिये गये हैं, वे सिर्फ इसलिए कि, वे इस पुस्तक के प्रमुख उद्देश्य—स्थानीय शासन की वर्तमान प्रणाली के वर्णन में सहायता पहुँचाते हैं और फिरहाल वे उन मुख्य समूहों की—जिनमें सेवाओं को बाँटा जा सकता है—विसिष्टता की जानकारी प्राप्त करने में सहायक होने की क्षमता रखते हैं।

अध्याय ३ स्थानीय शासन की बनावट (structure) का वर्णन करता है—उस प्रणाली का, जिसके अंतर्गत सेवाओं तथा क्षेत्र दोनों के लिए स्थानीय शासन के विभिन्न अंगों में उत्तरदायित्व बाँटा हुआ रहता है, क्षेत्रीय रूप जो इस प्रणाली के पञ्चरूप उत्पन्न होता है, विभिन्न प्रकार के अधिकारी, उनके कार्यों में अन्तर, तथा उनमें सांविधानिक संबंध, अगर वे हों। स्थानीय शासन का वर्तमान ढाँचा इधर कुछ दिनों से बहुत विवाद का विषय बन गया है। अध्याय

३ में इसके वर्णन के अन्तर्गत इसमें अन्तर्निहित अवधारणाओं (*conceptions*) का भी विश्लेषण किया गया है तथा उन दुविधाओं का भी विश्लेषण किया गया है जो इसके आसिक विकास तथा व्यवहार में इसका उचित रूप से नहीं प्रयोग होने के कारण उत्पन्न हुई हैं। इसमें कुछ उन नुटियों का भी संक्षिप्त विश्लेषण है जो आज इसमें प्रत्यक्ष हैं और जो कुछ व्यक्तियों की राय में इस गभीर रूप की है जो इसे भविष्य की और अधिक प्रबल आवश्यकताओं के लिए एकदम अनुपयुक्त बना देगी। इस अवसर का उपयोग उन उद्देश्यों को सूत्रबद्ध करने के लिए, जिन्हें किसी भी ढाँचे को पूरा करना चाहिए और उन नियमों का वर्णन करने के लिए जिन्हें इसे अवश्य पालन करना चाहिए और उन तत्वों का वर्णन करने के लिए जिनके बीच उन उद्देश्यों की पूर्ति करने के लिए, सामंजस्य स्थापित करना चाहिए, किया गया है। इस प्रकार की बातों पर स्पष्ट अवधारणा के अभाव के कारण, स्थानीय शासन के रूप पर वर्तमान विवाद आधारहीन है। अध्याय ३ में स्थानीय शासन के मौजूदा रूप के वर्णनात्मक विवरण के साथ-साथ, कुछ अधिक स्पष्ट सुझावों को देकर, जिनका सदुपयोग भविष्य में किया जा सकता है, अच्छा समावेश किया गया है, लेकिन सुधार के लिए ऐसे प्रस्तावों का जो अधिक परिवर्तन लानेवाले हैं और जिनका जिक्र किया गया है, विवरण अन्तिम अध्याय तक स्थगित रखा गया है।

स्थानीय शासन के विभिन्न अंगों तथा उनके उत्तरदायित्व के विभिन्न पहलुओं की जानकारी प्राप्त कर लेने के बाद, अगला कदम उन स्थितियों और नियमों का वर्णन करना है जिसके अधीन उनका काम करना आवश्यक है। इसको खाल में रखते हुए, अध्याय ४ में स्थानीय शासन के विधि-विहित और सांविधानिक ढाँचे का वर्णन दिया गया है—और वास्तव में इसका तात्पर्य होता है केन्द्रीय नियम-प्रण के तीन पहलुओं का वर्णन करना और जो ये हैं—संसदीय,

न्यायिक तथा प्रशासकीय, जिसमें अन्तिम वा प्रयोग सरकार द्वारा सांविधानिक कार्यकारिणी के रूप में किया जाता है ।

अध्याय ५ स्थानीय शासन की वित्तीय प्रणाली की रूपरेखा प्रस्तुत करता है और एसी आशा की जाती है कि यह जनसाधारण तथा अध्ययन करनेवाले विद्यार्थी दोनों को प्रयोग में आनेवाले तौर-तरीकों का मोटामोटी रूप अच्छी तरह स्पष्ट कर देगा ।

पुस्तक में इस स्थान तक, प्रणाली के उन पहलुओं का वर्णन है जो इसकी राष्ट्रीय रूप-रेखा से सम्बन्ध रखते हैं । अध्याय ५ का अन्त एक दूसरी दिशा में विषय परिवर्तन का द्योतक है, और इस पुस्तक का समाप्त, अन्तिम अध्याय को छोड़कर, जो मुधार के लिए समस्याओं और सुझाव पर विचार करता है, इस ढंग का वर्णन तथा विवेचना करता है जिसके अनुसार कोई भी स्थानीय प्राधिकारी (local authority) कार्य करता है ।

सर्वप्रथम यह आवश्यक है कि स्थानीय प्राधिकारी (local authority) की बनावट का पर्यावलोकन किया जाय, उन विभिन्नताओं पर ध्यान दिया जाय जो उनके विभिन्न प्रकारों में मौजूद हैं और उतकी बनावट के विभिन्न तत्वों—यथा कमिटर, अल्डरमैन, मेयर तथा पदाधिकारी पर विचार किया जाय-। यह अध्याय ६ में किया गया है ।

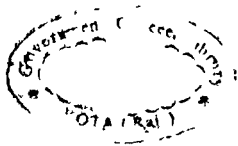
इसके बाद अध्याय ७ मोटे तौर से नगरपालिका के शासन क्षेत्र का वर्णन करता है और उसमें कमिटी सिस्टम, कांसिल और उसकी कमिटियों के बीच सम्बन्ध, कांसिल तथा उसके पदाधिकारी और कमिटियों तथा उसके पदाधिकारियों के बीच के सम्बन्ध का विश्लेषण भी सन्निहित है । इसलिए कि इन विभिन्न बातों के कारण किसी को स्थानीय शासन के रूप को समझने में कठिनाई नहीं हो । अध्याय ७ को स्पष्ट शब्दों में रूप-रेखा के वर्णन तक ही सीमित रखा गया है । इस अध्याय के अन्त में नगरपालिका-प्रणाली के गुणों का मूल्यांकन किया

गया है तथा साथ-ही-साथ ससदीय प्रणाली की तुलना भी इसके साथ की गई है, जो किसी भी हालत में इसके लिए हानिकारक नहीं है ।

फिर भी, नगरपालिका के प्रशासकीय यंत्र को, बिना इसके प्रमुख तत्वों की और अधिक पूर्ण छान-बीन के, मुश्किल से अच्छी तरह समझा जा सकता है । तदनुसार अध्याय ८ में कमिटी के संगठन पर विचार किया गया है । इसमें अभी जो कमिटियाँ विद्यमान हैं, उनके विभिन्न प्रकार पर और उन सिद्धान्तों पर जिन्हें उनके बीच कार्य के वितरण को निर्धारित करना चाहिए, विचार किया गया है तथा उन सम्बन्धों का जो कौंसिल कमिटी तथा पदाधिकारियों के बीच मौजूद है और जिसकी रूप-रेखा अध्याय ७ में खींची गई है, और अधिक पूर्ण अध्ययन प्रस्तुत करता है । कमिटी के चेयरमैन या सभापति के कार्य पर कुछ विस्तारपूर्वक विचार किया गया है । वित्त कमिटी के कार्य पर विचार करते समय, नगरपालिका के बजट-सम्बन्धी तौर-तरीकों का तथा वित्तीय नियंत्रण की प्रणाली का भी वर्णन दिया गया है । उसी प्रकार 'स्टाफ कमिटी' के कार्यों की विवेचना करते समय, कर्मचारियों पर नियंत्रण के लिए किए गए प्रबन्धों की भी विवेचना की गई है, और दोनों स्थितियों में, इन कमिटियों का "सर्विस" कमिटियों के साथ सम्बन्ध में हेर-फेर करने में अनुभव की गई कठिनाइयों पर भी विचार किया गया है ।

अध्याय ९ में उसी प्रकार पदाधिकारियों और डिपार्टमेंटों के कार्य के महत्त्व पर और अधिक प्रकाश डाला गया है । इसके प्रारम्भ में, स्थानीय शासन सेवा का एक समष्टि रूप से वर्णन दिया गया है और उसके बाद उन प्रमुख विचारों की रूपरेखा दी गई है, जिनका पालन विभागीय रूप में होना चाहिए और अन्त में विभागीय सहयोग तथा सामञ्जस्य के लिए उपायों और तरीकों का संक्षिप्त अध्ययन दिया गया है ।

अध्याय १०, वही अध्याय है, जिसका जिक्र हमलोग पहले ही कर चुके हैं। इसमें पुस्तक का सारास है तथा इसमें प्रणाली की उन विशेषताओं का पर्यावलोकन है जो अभी भी आलोचना के पात्र हैं; और साथ-ही-साथ अधिक महत्वपूर्ण समस्याओं का, जो इस प्रणाली के कारण उत्पन्न होने हैं, विश्लेषण दिया गया है और इन समस्याओं को हल करने के लिए दिए गये प्रस्तावों का विवरण भी है। यह अध्याय तीन भागों में विभक्त है, जो क्रमानुसार केन्द्रीय और स्थानीय सम्बन्ध की समस्या, स्थानीय शासन के रूप की समस्या तथा स्थानीय प्राधिकारों की प्रशासकीय यत्रविधि की समस्या पर विचार करता है।



अध्याय २

सेवाएँ—उनका क्षेत्र तथा स्वभाव

(The Services—Their Range and Character)

स्थानीय शासन-सेवा तथा राजनीति और शासन में अभिरूचि रखनेवालों को छोड़कर, बाहर बहुत कम ही ऐसे लोग हैं जो आजकल के स्थानीय शासन के विशाल क्षेत्र के बारे में महसूस करते हैं। हमारे समाज का कोई भी ऐसा भाग नहीं है जिसकी सेवा यह किसी-न किसी रूप में नहीं करता है। समाज के कुछ लोगों की सेवा, यह अतवरत रूप से चलने से बत्र तब करता रहता है। यह वान विषय रूप से मजदूर वर्गों के लिए अधिक सत्य है, और हमारी जन सरया में उनकी ही सायदाद अधिक है।

इस स्थिति को हम एक उदाहरण द्वारा स्पष्ट कर। एक साधारण नागरिक के जीवन के समानुसार रूपों का अध्ययन करें और देखें कि किस प्रकार स्थानीय शासन उन विभिन्न रूपों में उसकी सेवा करता है। यह सेवा कार्य उसके जन्म के पहले ही शुरू हो जाता है। गर्भावस्था में उसके बल्याण तथा उसकी माता की हिफाजत के लिए, स्थानीय शासन के मातृ-सेवा और शिशु-कल्याण सेवा विभाग प्रस्तुत रहते हैं। जन्म के पश्चात् माता तथा बच्चे दोनों की हिफाजत मिडवाइफरी सर्विस द्वारा की जा सकती है। जन्म के बाद, दो सालतक, स्वास्थ्य-केन्द्रों तथा मातृ सेवा और शिशु कल्याण सेवा

विभाग से कुछ-न कुछ मदद मिलती रहती है । और उसके बाद तीन साल तक, और शिक्षा पाने के लिए स्कूल जाने के लिए उच्च प्राप्त करने के पहले तक, शिक्षा-सेवा के अधीन खोले गये नर्सरी स्कूल में बह जा सकता है । पाँच वर्ष की उच्च प्राप्त करने पर, वह स्कूली शिक्षा के लिए स्थानीय यासन की शिक्षा-सेवा की निगरानी में चला जाता है । और वहाँ वह स्कूल छोड़ने की उम्र, १५ वर्ष तक रह सकता है या १६, १७ या १८ तक की उम्र तक वहाँ रहकर किसी प्रकार की माध्यमिक शिक्षा प्राप्त करता है । स्कूली शिक्षा के प्राथमिक वर्षों में, शिक्षा सेवा के द्वारा, आवश्यकता रहने पर, उसे कपडे तथा जूते दिए जा सकते हैं तथा इसे बढ़ाकर यहाँ तक किया जा सकता है कि उस दोनो चाम भोजन मिले तथा उसे धिक्किस्ता मक्खी जॉन् तथा मुक्किघाएँ प्राप्त हो । स्कूल में, उसे ब्यामामशाला में खेल बूद तथा मनोरजन की मुक्किघाएँ प्राप्त होगी तथा विद्यालय के प्राणण म खल बूद के लिए क्षत्र तथा उसे रनान-धर आदि मिलेंगे । इनके अलावे, वह स्थानीय अधिकारिया द्वारा जन-साधारण के लिए, पाक, मनोरजनकेन्द्र तथा खुले मैदानों म इसी प्रकार की प्रदान की गई मुक्किघाजा का भी उपभाग कर सकता है । उसके लिए और विशय सहायता तथा सुरक्षा प्रदान की जायगी अगर वह अथा, बहुरा, गूंगा है वा अगर उसके माता-पिता उसकी पूरी हिफाजत नहीं कर सकते हैं ।

जब उस बच्चे को नौकरी मिल जाती है, स्थानीय अधिकारियों द्वारा उनके शिक्षा और कर्षण सेवा के माध्यम से सहायता मिलती ही रहगी । इन विभागा द्वारा उसे टेक्नीकल या सास्तुनिक शिक्षा, आसिक समय के लिए खाने गये काठिनूएमन स्कूल (Continuation schools) यग पीपुल्स कालज, या स्थानीय अधिकारियों की सहायता से, स्वतंत्र मस्याओं द्वारा खाने गये, जेमे वर्कर्स एडुकेशनल एसोसियेशन, (Workers' Educational Association) द्वारा

चलाये जानेवाले बलासो में मिल सकती हैं और जिन युटियों की चर्चा पिछले अनुच्छेद में की गई है, उनके रहने पर पहले बताया गई सहायता तथा सुरक्षा मिलती रहेगी ।

इतने समय तक, उन बच्चे का आवास स्थान एक कौंसिल हाउस (Council house) हो सकता है जो स्थानीय प्राधिकारी द्वारा हाउसिंग ऐक्ट (Housing Act) के अन्तर्गत दिया गया हो, और ऐसा हो या नहीं, किन्तु इतना तो निश्चित है कि उस घर को स्थानीय प्राधिकारी द्वारा प्रदान की गई कम-से-कम एक सेवा अवश्य प्राप्त होगी और वह है पाखाने की सफाई (Sewerage) और यह भी बहुत संभव है कि स्थानीय प्राधिकारी द्वारा उस घर में जल की पूर्ति होती हो । जब वह बच्चा बड़कर बयस्क हो जाता है तो फिर यह भी संभव है कि स्थानीय प्राधिकारी ही उसे रहने के लिए आवास स्थान तथा ऊपर वर्णन की गई सुविधाएँ प्रदान करे ।

दिन प्रतिदिन, संपूर्ण जीवन भर, वह गलियों, मकानों, दूकानों, कारखानों, दफ्तरों, गिरिजाघरों, विद्यालयों और आमोद-प्रमोद के स्थानों में घूमेगा जिनके भवनों का निर्माण, स्थानीय प्राधिकारी द्वारा पब्लिक हेल्थ कोड तथा नई गलियों और मकानों के सम्बन्ध में बनाये गये उपनियमों के अनुसार, नियंत्रित किया गया है और साथ ही साथ आधुनिक मकान बनाने की योजनाओं को आदर्श रूप में रखा गया है या प्रारम्भिक औद्योगिक युग के फलस्वरूप होनेवाली घनी आबादी तथा मदगी को कम करने की चेष्टा को भी ध्यान में रखा गया है । विभिन्न भागों से होकर गुजरते समय वह नगरपालिका की बसों, ट्रामों तथा ट्राली गाड़ियों द्वारा ले जाया जायगा ।

इन सभी "विकास निर्माण" के कार्यों की देखभाल स्थानीय प्राधिकारी द्वारा होगी । साथ ही साथ, साधारण जनता की जान-माल की हिफाजत स्थानीय प्राधिकारी की पुलिस, आग बुझानेवाली सेवाओं तथा ऐम्बुलेंस सेवाओं द्वारा होती है । इनके अलावे, इन

सबो को साफ सुखरे और स्वास्थ्य प्रद हालत में रखा जाता है जिसके लिए गलियो आदि को साफ करने के लिए महतर आदि रहते हैं, भूगमस्य मल निर्गम नाली (Sewerage) द्वारा मलमूत्र को ले जाया जाता है तथा मल-मूत्र और गदगी तथा कूड-कचट को नाश करने के लिए मशीनों से काम लिया जाता है तथा आग बगैरह लगने पर जान माल की हिफाजत के लिए स्थानीय प्राधिकारी के कर्मचारी रहते हैं ।

ऊपर जैसी बताई गई सेवाएँ, प्रत्यक्षरूपसे किसी भी आधुनिक शहरी सम्य सम्राज के लिए अत्यन्त आवश्यक तथा अनिवार्य हैं, लेकिन स्थानीय प्राधिकारी समाज के लिए इतना ही करके नहीं रख जाते हैं बल्कि उनके मानसिक खुराक तथा सौंदर्य सम्बन्धी सांस्कृतिक आवश्यकताओं को भी पूर्ति करते हैं । इंग्लैंड के प्राय सभी बड़े या छोटे शहरों में, हमारे नागरिकों की अपनी अभिरुचि और पसन्द के अनुसार, नगरपालिका की आर्ट गैलरी, अजायबघर तथा सदर्भक कामों के लिए (Reference) पुस्तकालय मिलेंगे, ऐसे पुस्तकालय जिनमें पढ़ने के लिए किताबें दी जाती हैं हरएक जगह प्राप्य हींगी चाहे वे दिहात में रहते हों या शहर में ।

जब वह छुट्टी बितान के लिए समुद्र के किनारे जाता है, नगरपालिका उसके मनोविनोद के लिए इतन विभिन्न प्रकारों से प्रबन्ध करती है जिनकी गिनती करना मुश्किल है ।

अन्ततः, ज्वा-ज्वा एक साधारण नागरिक अपने बुढ़ापे की ओर अग्रसर होना है, बीमारी और अभाव के कारण, फिर एक बार उस स्थानीय प्राधिकारी की विभिन्न कल्याण-सवाधा की जरूरत हो सकती है, और एसा हो या नहीं, वह चाट युवावस्था में मरे या बुढ़ापे में मरे, लेकिन इस बात की सम्भावना तो अवश्य ही बहुत अधिक रहेगी कि उसे नगरपालिका की कब्रगाह में गाथा जायगा या नगरपालिका के श्मशान घाट में दफनाया जायगा ।

लडाई के जमाने में, स्थानीय प्राधिकारी ने, कल्पनातीत कठिनाइयों की स्थिति रहने पर भी, अपने करीब-करीब सभी कामों को पूर्ववत् चलाते हुए, नागरिकों के लिए जो कुछ किया है, वह बहुत बड़े पैमाने पर और उत्तम प्रकार से हुआ और कोई भी सगठन जिसमें साधन, अनुरूपता तथा प्रबन्ध करने की अद्भुत शक्ति की कमी रहती, इतने बढ़िया ढंग से इस काम को नहीं निभा सकता। इसने हवाई हमले से हिफाजत के लिए करीब-करीब, प्रत्येक घर में आश्रय स्थान बनाया तथा सभी प्रमुख मार्गों पर आम जनता के लिए आश्रय-स्थान बनवाया, इसने हवाई-हमले से हिफाजत के लिए विभिन्न प्रकार की अनोखी-अनोखी सेवाओं का सगठन किया और इन सेवाओं तथा फायर गार्ड के लिए, करीब-करीब पूरी अर्सेनिक जन-संख्या पर कर लगाया और उन्हें इन कामों के लिए पूरी तरह शिक्षित कर दिया। जिन शहरों पर बम गिराये गये थे, उनकी अबादी को वहाँ से बचाया और बे-घर वार के लोगों को भोजन और आश्रय प्रदान कर उनका सामाजिक जीवन कायम कर दिया, उनके क्षति-ग्रस्त घरा की मरम्मत की जन-उपयोगी सेवाओं को फिर से चालू किया तथा उन्हें, कायम रखा, इसने बड़े-बड़े शहरों को खाली कराने का काम अपने हाथ में लिया तथा वहाँ के निवासियों को दूर-दूर के क्षेत्रों में ले जाकर पहुँचाया। ये तथा इनके साथ-साथ जो और बहुत सी सहायक सेवाएँ थी, इसकी महत्वपूर्ण कामयाबी रही; लेकिन हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि इसने सामूहिक भोजन भंडार खोले, विपत्ति-ग्रस्त लोगों को बचाने के लिए कार्य किये, युद्ध के समय में दिए गए रूपयों के द्वारा हजारों एकड़ भूमि की खेती की व्यवस्था की, और कुछ क्षेत्रों में, उस इलाके के सभी मकानों को अपने नियंत्रण में कर लिया ताकि खाली मकानों और कौठलियों को युद्ध के काम के लिए आये हुए कार्य-कर्ताओं के लिए सुरक्षित रखा जा सके और इस प्रकार युद्ध के काम के लिए खोले गये व्यवसायों को भी मदद की। लडाई के

जमाने में और भी बहुत-से काम थे, जिसके लिए स्थानीय प्राधिकारी स्वयं नहीं जिम्मेवार थे, किन्तु उसकी अनुमति से, इसके पदाधिकारी, युद्ध के पहले, जिसकी याजता बनाते थे (स्थानीय क्षेत्र के आधार पर) लडाई छिड़ जाने पर जिसे कायम रखा और जब तक व लंग कर मक, इसका पय-प्रदर्शन करने रहे, उदाहरण के लिए, भाजन और जलावन की रक्षण तथा नेशनल रजिस्ट्रेशन की प्रणाली (System of National Registration) ।

नगरपालिका द्वारा बहुत सी साधारण सेवाएँ की जाती हैं जिनकी तरफ उनका ध्यान भी मुश्किल से जाता है, जिनको उनसे सबसे अधिक लाभ है और साधारणतया वे अत्यन्त आवश्यक और अत्याज्य सेवाएँ रहती हैं, उदाहरण के लिए भू-गमं मल-नाली व्यवस्था तथा जल की पूर्ति, लेकिन इनकी तरफ बहुत कम व्यक्तियों का ध्यान जाता है । जब अगले घर में गृहिणी पानी के बरत की मूठें घुमाकर पानी निकालती हैं, तब उनके लिए, इस संगठित और इजिनियरिंग की कला के महत्त्व का समझना आसान नहीं है कि जिसकी वसूली, एसी महत्त्वपूर्ण आवश्यकताओं की पूर्ति इतने आसान तरीके से हो जाती है या कितनी अधिक निगरानी और दूर-दर्शिता की आवश्यकता होती है अगर इस प्रकार की सेवाओं को हर समय के लिए प्राप्त रखा जाय, चाहे वह इलाका, कितना ही अधिक क्यों न बचना जाय ।

जैसी की आशा की जा सकती है, जिस प्रकार की विविध और विभिन्न सेवाओं का जिक्र हम लोगों ने किया है, उसी प्रकार से असाधारण रूप से बहुत प्रकार के ध्वन्याय और पेना का स्थानीय स्वशासन के अन्तर्गत समावेश है । नगरपालिका के सभी कामों के लिए विभिन्न प्रकार के लोग की—प्रशासकी, वकीलों, एकाउन्टेन्ट, आर्किटेक्ट, सिविल इजिनियर तथा सर्वेयर—सेवाओं की जरूरत होती है । जन-स्वाम्य विभाग, तथा मान-सेवा और निम्न-व्ययण सेवा

द्वारा विभिन्न प्रकार के चिकित्सा विभाग के व्यक्ति तथा सेवा-सुश्रूषा करने वाले व्यक्ति बहाल किए जाते हैं । जन-स्वास्थ्य सेवाओं द्वारा कहीं-कहीं पर अर्नलिस्ट्स (analysts) तथा लेबोरेटरी असिस्टेंट्स भी बहाल किए जाते हैं । बन्दगाह तथा रमसान घाट में सुपरिस्टेंट तथा मैनजरों की आवश्यकता होती है । सफाई-विभाग की सेवाओं, जैसे भू गम मल वाहिनी नल व्यवस्था तथा जल-पूर्ति, द्वारा इजिनीयर, इंडस्ट्रियल केमिस्ट तथा और बहुत प्रकार के टेक्नीशियन बहाल किए जाते हैं । शिक्षा सेवा द्वारा सभी प्रकार के विद्यालयों के लिए शिक्षक—प्रारम्भिक, माध्यमिक, टेक्निकल तथा व्यावसायिक विद्यालयों के लिए—बहाल किए जाते हैं तथा इनके अलावे कला, संगीत, दस्तकारी, शिल्पकला आदि के लिए इस्ट्रुक्टर और शारीरिक प्रशिक्षण के लिए शिक्षिका की नियुक्त की जाती है । विभिन्न सुरक्षात्मक सेवाओं द्वारा पुलिस अफसरों, आग बुझान के काम के लिए पदाधिकारियों स्वास्थ्य निरीक्षकों तथा तौल और माप के लिए निरीक्षकों की बहाली की जाती है । "व्यावसायिक" तथा जनोपयोगी सेवा के विभागों द्वारा जलके लिए इजिनीयर, मेकनिकल इजिनीयर, यातायात प्रबन्धक, कहीं-कहीं पर सुरण-मार्ग के लिए प्रबन्धक, हवाई अड्डे के लिए प्रबन्धक, पुल के लिए प्रबन्धक, बन्दगाह और डॉक (Dock) के लिए प्रबन्धक तथा घाटों के लिए प्रबन्धक (जिसमें विभिन्न प्रकार के जहाजी पदाधिकारी तथा इजिनीयर हैं) बहाल किए जाते हैं । सांस्कृतिक कार्य में लगे हुए विभागों द्वारा पुस्तकालयाध्यक्षी, अजायबघर के क्यूरेटो (Curator), आर्ट गैलरीज के क्यूरेटो (और कहीं-कहीं पर वैज्ञानिकों और व्यावहारिक कला के विशेषज्ञों), वाद्य-यंत्र बजाने वाले, संगीतज्ञों तथा नाटक-संबन्धी कलाकारों को बहाल किया जाता है । आमोद प्रमोद संबन्धी सेवाओं द्वारा मनोरंजन प्रबन्धक, रेस्तराँ मैनजर, फलोत्पादन-विशेषज्ञ, लैंड-स्केप गार्डनर्स (landscape gardeners) व्यावसायिक रूप में

गोल्फ खेलनेवाले, गोल्फ मैदान के प्रबन्धको, तथा तैरने की कला की शिक्षा देने के लिए शिक्षको को बहाल किया जाता है। इनके अलावे एक दो प्रकार के और अनोखे व्यवसाय तथा पेशा हैं जिनमें चूहे पकड़नेवाले, पानी के अन्दर वा हाल बतानेवाले, धोधा-सितुआ बटोरनेवाले तथा रेस के मैदान के प्रबन्धक आदि हैं। जिन पेशाओं का जिक्र किया गया है, वे सभी 'स्टाफ' (staff) श्रेणी के हैं, साधारण रूप से शारीरिक श्रम करनेवालो के वेसे और अधिक हैं तथा उनकी तायदाद भी बहुत अधिक है।

व्यावसायिक मापदण्ड (Business Yardsticks)

एक और दृष्टिकोण है जिससे नगरपालिका के प्रशासन के क्षेत्र का मूल्यांकन किया जा सकता है और वह है व्यावसायिक दृष्टिकोण। इसकी माप, सर्वोत्तम रूप से, कितनी पूंजी लगाई गई है और कितना वार्षिक प्रतिफल मिलता है, उससे की जा सकती है।

१९४९-५० ई० में संपूर्ण स्थानीय प्राधिकारियां (इंग्लैंड वीर वेल्स के) की, बर्ज रूप में बची चुकाई गई पूंजी (Outstanding Capital Debt) १,९७३,०००,००० पाउंड थी। 'हमलोगा' के काम के लिए जो प्राप्य हो सकता है, उसके लिए यह आंकड़ा, सबसे अधिक लाभदायक है, फिर भी यह स्थानीय प्राधिकारियों की पूंजी को बहुत प्रचुर मात्रा में कम कर देता है जब इसकी तुलना किसी कम्पनी की चुकती पूंजी से की जाती है। यह बर्ज के रूप में ली गई पूरी पूंजी का सिर्फ बचा हुआ भाग है पूरा नहीं, जिनमें से नष्ट होनेवाली सम्पत्ति भी है जिन्हे समय-समय पर नवीनीकरण की जरूरत होती है। इस पूंजी का बहूत हिस्सा सिंकिंग फंड (Sinking fund) के द्वारा चुका दिया गया है। स्थानीय प्राधिकारियों के पास बड़ी सम्पत्ति रहती है, विरासत उनके पास इस्टेट (Estate) है जो ऋण-मुक्त

हैं और ऊपर दिए गए आँकड़े में नहीं शामिल हैं। फिर भी, १,९७२, ०००,००० पाँ० की रकम भी काफी प्रभावोत्पादन मालूम पड़ती है। इसमें से ३२१,७८६,००० पाँ० "व्यावसायिक" (Trading) कार्यों पर खर्च हुए—जिससे आय प्राप्त होती है जो नाचारणतया विभिन्न सेवाओं को शुल्क से मुक्त करती है। इस रकम में वह खर्च भी शामिल है जो इस्टेटों पर किया जाता है जोर जिससे कुछ आमदनी प्राप्त हो सकती है।

वापिक प्रतिफल का अन्दाज, सबसे अच्छी तरह से, पूरे खर्च में लगाया जा सकता है। और यह उसी वर्ष, १९४९-५० ई० में १,९७२,०००,००० पाँड था जिसमें ३२२,०००,००० पाँड पूँजी के कार्यों में (Capital works) खर्च हुए। वापिक राजस्व (आय) करीब-करीब ८६६,११९,००० पाँड था। इसमें रेट रेवेन्यू (Rate-Revenue), २९४,३४०,००० पाँड था, और २९४,३५८,००० पाँड सहायता की कुल रकम (Grants) थी जो सरकार द्वारा स्थानीय प्राधिकारियों को उन सेवाओं को चलाने के लिए मिली थी, जिनके लिए सरकार आशिक रूप से उन सेवाओं के खर्च में हाथ बँटाती है, और १३४,००९,००० पाँड की आय व्यावसायिक संगठनों तथा इस्टेटों से थी।

जैसा कि तृतीय अध्याय के अध्ययन से यह और अधिक स्पष्ट होगा, स्थानीय प्राधिकारियों की संख्या बहुत अधिक है और उनके क्षेत्र, जन-संख्या तथा कार्य, क्षेत्र में बहुत अधिक अन्तर हैं। इसलिए यह संभव नहीं है कि प्रत्येक के कार्य तथा दायरे के बारे में व्यक्तिगत रूप से अलग-अलग विवेचना की जाय तथा उनका मूल्यांकन किया जाय। फिर भी, जो बातें नीचे बतलाई गई हैं, उससे यह पता चल जायगा कि किस प्रकार किमी प्रणाली को एव इकाई के अन्तर्गत प्रशासन की सीमा बढाई जा सकती है।

लंडन वाउन्डी कौंसिल को, जिसके कार्य-क्षेत्र में अन्तर्गत, १९५१ ई० की जन-गणना के अनुसार ३,३४८,३३६ की जन-संख्या थी, ३१ मार्च १९५१ ई० को १३३० लाख पौंड का कुल बिना चुकाया हुआ बर्ज था। कौंसिल का तथा उन प्राधिकारियों का, जिनके कार्यों को कौंसिल ने अपना हाथ म ले लिया कुल पूंजी खर्च (Capital expenditure) २६७० लाख पौंड था। १९५०-५१ ई० में इसका खर्च ८२० लाख पौंड था। सभी श्रणियों के कर्मचारियों को मिलाकर उनकी संख्या करीब ६० ००० थी।

वर्मिथम सिटी कौंसिल को जिसका कार्य-क्षेत्र इंग्लैंड के सबसे बड़े शहर के अन्दर है और जिसकी जन-संख्या १९५१ ई० में १,११०, ३६० थी ३१ मार्च, १९५१ ई० को ५८० लाख पौंड का बिना चुकाया हुआ बर्ज था। १९५०-५१ ई० में इसका खर्च २१५ लाख पौंड था। सभी श्रणियों के स्थायी कर्मचारियों की कुल संख्या, पहली अप्रिल १९५१ ई० को ३९ ५६१ थी।

लिवरपुल और मैनचेस्टर के लिए भी उपयुक्त समय के लिए, करीब करीब उपर बताए गये परिमाण के अनुसार ही, गणना प्राप्त होती है।

इन प्रकार के प्राप्त विवरणों से यह स्पष्ट है कि हमारे सबसे बड़े स्थानीय प्राधिकारियों के व्यावसायिक हिस्से-विताय की तुलना औद्योगिक क्षेत्र के बड़े से बड़े संगठनों से की जा सकती है, और इसे भी दिखाया जा सकता है कि स्थानीय प्राधिकारियों की विभिन्न सेवाओं के फलस्वरूप उनके कार्यों में विभिन्नता तथा अन्तर रहता है।

हाल ही में सरकार द्वारा प्रकाशित विवरण के अनुसार, सभी स्थानीय शासन की सेवाओं में लगी हुई जन-शक्ति की कुल संख्या करीब १,२६१,००० थी।

सामाजिक और आर्थिक नीतियों, जिनके द्वारा समष्टि रूप से या व्यक्ति रूप में सेवाओं का शासन होता है, ऐतिहासिक पृष्ठाधार

की पूरी जानकारी के बिना अच्छी तरह नहीं समझा जा सकता है । यहाँ पर हमलोगों को नीति की अपेक्षा प्रशासन की बातों से अधिक सम्बन्ध है, हमलोग सेवाओं के इतिहास का विवरण यहाँ नहीं दे सकते । लेकिन एक सेवा और दूसरी सेवा के बीच में महान् अन्तर है । उसकी जानकारी के लिए एक ऐतिहासिक रूप-रेखा प्रस्तुत करना अत्यन्त आवश्यक है और जिसे स्थानीय प्राधिकारियों के प्रशासकीय संगठन के अन्तर्गत अवश्य स्थान मिलना चाहिए ।

सेवाओं का प्रारंभ कैसे हुआ (How the Services Originated)

सेवाओं में से अधिकांश अपेक्षातः नवीन हैं और इनकी शुरुआत उत्तरीसवी शताब्दी के प्रारंभिक भाग में हुई, और इसे महसूस करने के लिए बहुत कम सोचने की आवश्यकता है कि वे करीब-करीब पूर्णतया औद्योगिक क्रांति के फलस्वरूप पैदा हुईं । कुछ सुविधाएँ हैं, जैसे बाजार और यहाँ तक कि प्रारंभिक रूप में जल-पूर्ति भी जिन्हें आजकल के स्थानीय प्राधिकारियों ने मध्यकालीन गिल्ड प्रणाली (guild system) के प्राचीन चार्टर्ड कॉर्पोरेशन से उत्तराधिकार के रूप में लिया, लेकिन साधारण रूप से औद्योगिक क्रांति ने नई सेवाओं को जन्म दिया ताकि नये मशीन-युग द्वारा लाये गये नये रहन-सहन के तरीकों की आवश्यकताओं की पूर्ति की जा सके ।

प्रधानतया दो सामाजिक प्रवृत्तियों की धाराएँ हैं जिनके द्वारा प्रारंभिक औद्योगिक युग में स्थानीय प्राधिकारियों की सेवाओं का विकास वाध्य होकर पनपा ।

पहली बात तो यह है, उस समय औद्योगिक सम्यता को, जैसा कि अभी भी है, जन-सेवा के मामले में अपनी कुछ खास अनिवार्य तथा अत्यावश्यकताएँ थी । हम एक सबसे साधारण बात ले लें, स्वतन्त्र रूप से प्रतियोगात्मक औद्योगिक व्यवस्था द्वारा उत्पादन भी

तबतक सफल नहीं होगा, जबतक राज्य द्वारा जान-माल की सुरक्षा का न्यूनतम आवश्यक कार्य नहीं सम्पन्न किया जायगा, और यहाँ तक कि स्वच्छन्द नीति (*Laissez faire*) के सिद्धान्तों के माननेवालों ने भी इस कार्य की आवश्यकता महसूस की जिसे राजनीतिक सिद्धान्तों के अनुसार 'राज्य का पुष्टि-कार्य' कहा जाता है । फिर भी अन्ततः यह स्वीकार किया गया कि मौजूदा उत्पादन के तरीकों की आवश्यकता इस हद से और अधिक बढ़ गई और उन्हें इस प्रकार के शहरी सुविधाओं की आवश्यकता है जैसे सड़क तथा गलियों और उनमें राशनी का प्रवह । अगर ये सुविधाएँ उत्पादन के लिए प्रारम्भिक शर्त नहीं भी हो, फिर भी ये उत्पादन की कार्यकुशलता को आगे बढ़ाती हैं । और जब नई औद्योगिक व्यवस्था के फलस्वरूप, पहले की अपेक्षा अधिक बड़े-बड़े शहर, जिनमें से कई बिलबुल गए थे, बन गये, और तब लोगों को बहुत बटु अनुभव हुआ और उन्होंने महसूस किया कि ऐसे स्थानों पर सामाजिक तथा सामूहिक पैमाने पर स्वास्थ्य-सेवा का होना अत्यन्त आवश्यक है, अगर मनुष्य जाति को, चाहे वे गरीब हो या अमीर, उन स्थानों में जिंदा रहना है । औद्योगिक युग के प्रथम आभास के बाद एक आन्दोलन प्रारम्भ होता है जिसका उद्देश्य औद्योगिक घन्टों को अच्छी तरह चलाने के लिए तथा उनसे सम्बन्धित शहरी जीवन के लिए पर्याप्त सुविधाओं को प्रवह करना है ।

नगरपालिका की सेवाओं की स्थापना के लिए दूसरी प्रेरणा, प्रारम्भिक औद्योगीकरण की सामाजिक कुरीतियों के विरुद्ध प्रतिक्रिया के फलस्वरूप तथा विरोध रूप से आदम स्मिथ और रिकार्डो जैसे पुराने प्रकार के अर्थशास्त्रियों द्वारा प्रचारित "स्वच्छन्द नीति" के व्यापक सिद्धान्त से होनेवाले परिणाम के फलस्वरूप हुई । यह प्रतिक्रिया जो १८४० ई० के बाद शुरू हुई, उन्नीसवीं शताब्दी के दोप भाग में भी जारी रही और इस शताब्दी में भी विद्यमान है । इस प्रति-

क्रिया के फलस्वरूप हमें वह चीज मिली है जिसे हम समाज-सेवा के नाम से पुकारते हैं जिनमें से कुछ राज्य के हाथ में है और कुछ स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ में। कई हालतों में, इनकी सुरुआत जिसके फलस्वरूप इन सेवाओं की स्थापना हुई, स्थानीय प्राधिकारियों से ही होती थी और यह काम प्रयोजनात्मक होता था और इन्हे पुअर लॉ (Poor Law) के विकास के अंतर्गत या 'लोकल प्राइवेट एक्ट्स' (Local Private Acts) के अंतर्गत, जिन्हें स्थानीय प्राधिकारी ही आगे बढ़ाते थे, चलाया जाता था। बाद में चलकर ससद् (Parliament) ने इन प्रयोगों में से बहुतों को अपना लिया और समाज-सेवाओं के अंतर्गत, जिस स्थिति में आज देखिये जा रहा है, राष्ट्रीय दृष्टिकोण से सामाजिक कार्य निहित है और उनका उद्देश्य पूर्णतया स्थानीय प्रश्न के समाधान से बहुत आगे तक बढ़ा हुआ है। स्थानीय प्राधिकारी जो सामाजिक सेवाएँ करते हैं, वे राजनीतिक दृष्टिकोण से राज्य के एजेंट के रूप में करते हैं, यद्यपि वानून की दृष्टि में वे उन समाज सेवा के कार्यों के लिए अध्यक्ष रूप में हैं।

स्वच्छन्द-नीति (Laissez-faire) के विरुद्ध की प्रतिक्रिया ने स्थानीय प्राधिकारी की सेवाओं का एक विशेषता-पूर्ण समूह भी कायम कर दिया जिन्हें व्यावसायिक सेवा (Trading Services) के नाम से पुकारा जाता है—यथा, जल की पूर्ति, मार्ग-यातायात, और बहुत हाल तक गैस तथा बिजली। किसी खास व्यक्ति के हाथ में हो या किसी कंपनी के हाथ में, इस क्षेत्र के व्यवसायों को उन आर्थिक व्यवसायों की श्रेणी में हमलोग रखते हैं जिन्हें हम "जनोपयोगी" (Public Utility) के नाम से पुकारते हैं। और यह नाम ऐसा है जो स्वतः कोई खास अर्थ नहीं रखता है, लेकिन इससे यह विदित होता है कि यह एक ऐसी सेवा है जिसे स्वतंत्र निजी व्यक्तिगत व्यवसाय के क्षेत्र से बाहर निकाल लिया

गया है और जिनपर कुछ-न-कुछ मात्रा में संगठित सामाजिक नियंत्रण लागू है। बहुत अज्ञ तक, स्थानीय प्राधिकारियों के आन्दोलन के द्वारा और अपने उपभोक्ताओं के बदले में, जिनका प्रतिनिधित्व वे करते थे, सत्तह के ऊपर दबाव के द्वारा, प्रतिक्रिया के कारण दो काम हुए। पहला तो यह कि दून सेवाओं को चलाने में निजी व्यक्तिगत व्यवसाय द्वारा जो रूप धारण किया गया था उसमें बहुत अधिक संशोधन हुआ और दूसरा यह कि बहुत-से शहरों में इन व्यक्तिगत व्यवसायों का कार्य नगरपालिका के हाथ में ही चला गया। इस प्रकार के जनोपयोगी व्यवसाय, जिनकी हम बर्चा कर रहे हैं, साधारणतया स्थानीय निपट्रित एकाधिकार (Monopoly) का रूप धारण कर लेते हैं। अगर वे नगरपालिका के हाथ में रहते हैं, तो उनपर मूल्य तथा पूँजीकरण के मामले में कुछ वैधानिक तथा केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण रहता है, और अगर वे कम्पनी के हाथ में रहते हैं तो कुछ हालत में उनपर काम की सीमा पर नियंत्रण किया गया है और ऐसे निपट्रणों से बचने के लिए जो प्रमास किए जाते हैं उन पर भी ध्यान रखा जाना है।

औद्योगिक क्रान्ति के फलस्वरूप पनपे हुए नए शहरों में गैस और जल की पूर्ति के लिए प्रथम प्रयास के साथ इन सेवाओं का इतिहास प्रारम्भ होता है। उस वक्त विद्यमान आर्थिक स्वच्छन्द-नीति के सिद्धान्त के अनुसार, निजी व्यक्तिगत व्यवसाय के लिए क्षेत्र खुला हुआ था और एक दूसरे में प्रतिपोगिता करनेवाली कम्पनियाँ अक्सर ही ही गली में तीन चार रोसती का स्तन बिछा देती थी। प्रत्यक्ष रूप से इतना वेवहार जैवता था कि इससे फलस्वरूप लोगों महसूस किया कि यह सामान्य आर्थिक सिद्धान्त इस क्षेत्र में नहीं हो सकता था। वास्तव में, इस प्रकार की प्रतिपोगिता के द्वारा अन्यायप्रियों के शब्दों में, मूल्य "लागत के ऊपर कुछ अधिक हो पटना बढ़ता रहता था।" लेकिन यह प्रत्यक्ष था कि मूल्य

जिस सतह पर घट-बढ़ रहा था, उमने उमने धहुत नीचे होना चाहिए था। ऐसी हालतों में किमी भी प्रकार प्रतियोगिता नही कायम रह सकती थी, क्योंकि किसी उद्योग-धन्धे में, जिसमें पूँजी का इतना अधिक अनुपात स्थायी मशीनों तथा यंत्रों के लिए आवश्यक था अधिक शीघ्रता से, एकाधिकार (Monopoly) की ओर बढ़ने के लिए विशेष प्रकार से प्रवृत्ति चाहिए। शीघ्र ही प्रतियोगिता ने स्थानीय एकाधिकार तथा सम्मिश्रण (amalgamation) के सामने घुटने टेक दिया, और इन सेवाओं के इतिहास में अन्तिम अध्याय वे थे, जिनमें उपभोक्ताओं ने स्थानीय प्राधिकारियों के द्वारा ससद को इन एकाधिकारों को नियंत्रित करने के लिए बाध्य किया और अक्सरहाँ प्राइवेट ऐक्ट द्वारा कम्पनी को खरीद लेने का तथा सेवाओं को स्वयं चलाने का अधिकार प्राप्त कर लिया। जब १८७० ई० के बाद बिजली की पूर्ति तथा मार्ग यातायात की समस्या खड़ी हुई, ससद ने इसे स्वीकार किया कि इन सेवाओं में भी वही विशेषताएँ तथा एकाधिकार की ओर प्रवृत्ति थी जो गैस और जल-पूर्ति में थी, और पहले ही इसका प्रबन्ध कर दिया कि या तो उन्हें नियंत्रित व्यक्तिगत एकाधिकार के रूप में चलाया जाय या स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा सार्वजनिक एकाधिकार के रूप में चलाया जाय। युद्ध के बाद की राष्ट्रीयकरण योजना में, नगरपालिका तथा कम्पनी दोनों के गैस तथा बिजली के व्यवसायों को मिलाकर राज्य के अधिकार तथा संचालन में रख दिया गया है। अतः स्थानीय प्राधिकारियों को व्यावसायिक सेवाओं का क्षेत्र, जितना पहले था, उसकी अपेक्षा अब बहुत कम हो गया है। जल की पूर्ति तथा यात्रियों के लिए स्थानीय यातायात की सुविधाएँ—“ट्राम गाडी तथा बस” फिर भी अभी तक इस क्षेत्र में काफी मात्रा में विद्यमान हैं और विशेष स्थानों के अनुरूप इसमें अनेक प्रकार के व्यवसाय हैं, उदाहरण के लिए, सुरंग, पुल और डॉक, जो इसी श्रेणी के अन्तर्गत आते हैं।

विकास की अवस्थाएँ (The Stages of Development)

अब हम सेवाओं के विकास में परिवर्तन की प्रमुख स्थितियों का अध्ययन करें।

स्थानीय स्वशासन पुलिस के कार्य तथा नियंत्रण करनेवाली शक्तियों को केन्द्र मानकर प्रारम्भ होता है। स्थानीय शासन के प्रथम आधुनिक अंग—पुनर्संगठित म्युनिमिपल बोरो (Municipal Boroughs) के १८३५ ई० के म्युनिमिपल कॉरपोरेशन ऐक्ट के अन्तर्गत पुराने शहरों में स्थापित होने के बाद, उनके प्रजातन्त्रात्मक ढंग से चुने गये नये बोरो काँगसिल (Borough Council) का प्रधान कर्तव्य, वाच कमिटी (watch committees) के द्वारा, नई पुलिस-शक्ति का शासन करना था जिनमें सर्वप्रथम की स्थापना १८२९ ई० में मेट्रोपोलिस (राजधानी) में हुई थी। यहाँ यह विरोध पेश किया जा सकता है कि स्थानीय शासन की सेवाओं में सबसे अधिक प्राचीन सेवा, अर्थात् 'पुअरलों' जिनकी शुरुआत रानी एलिजाबेथ के राज्यकाल में हुई, इस मुझाव को गलत साबित करता है कि सबसे प्राचीन सेवा पुलिस के कार्य के रूप में या नियंत्रण-शक्ति के रूप में हुई। इसका कुछ अवशिष्ट भाग ही आजकल स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ में रहे गया है और वह भी नये रूप में तथा और अधिक नवीन समाज-सेवा के अंग के रूप में, लेकिन प्रारम्भिक रूप में किसी प्रकार से यह एक अनुशासन का रूप या उसी प्रकार से सामाजिक महायत्ना का उपाय। वास्तव में, १८३८ ई० के नए 'पुअरलों' के बाद, इसे और अधिक मानवीय बनाने के लिए आन्दोलन, नगरपालिका के विभाग के बाद व ले रूप की साम विनोदता थीं जिन सबों के फलस्वरूप समाजिक सेवाएँ कायम हुईं।

एडविन चैडविक (Edwin Chadwick) और जॉन साइमन (John Simon) द्वारा नगरों की स्वास्थ्य-सुरक्षा के लिए चलाये गये आन्दोलन के साथ सेवाओं का प्रथम विस्तार शुरू हुआ। इस सम्बन्ध में सर्वप्रथम महत्वपूर्ण कानूनी काम हुए—१८४७ ई० के विभिन्न "टाउन क्लौजेज ऐक्ट्स (Town "Clauses" Acts) तथा १८४८ ई० का पब्लिक हेल्थ ऐक्ट (Public Health Act) का बनाया जाना। १८४८ ई० का पब्लिक हेल्थ ऐक्ट, १८४५ ई० में शहरों के स्वास्थ्य के ऊपर रायल कमीशन की रिपोर्ट के फलस्वरूप बना। यह रिपोर्ट उन्नीसवीं शताब्दी के प्रमुख सामाजिक कागजातों में से एक है। ये सब उपाय स्वास्थ्य सम्बन्धी स्थितियों के सन्तोषजनक नियंत्रण के स्तर में बहुत नीचे रहे और १८६९ ई० के स्वास्थ्य आयोग (Sanitary Commission) को, इस सम्बन्ध में कानून बनाए जाने के पहले, फिर से इस विषय पर विचार करना पड़ा। अगले कुछ वर्षों में कई नए कानून बनाए गए और उन सबों से महत्वपूर्ण १८७५ ई० का पब्लिक हेल्थ ऐक्ट बना, जिसे १८९० ई०, १९०७ ई० और १९२५ के नये कानून के बाद तथा १९३६ ई० के पब्लिक हेल्थ ऐक्ट में और अधिक ठोस रूप दे दिया गया और उस कोड का प्रमुख भाग अभी भी चालू है।

शहरों की स्वास्थ्य-सुरक्षा के आन्दोलन के साथ-साथ सार्वजनिक शिक्षा के लिए भी आन्दोलन चल रहा था। शिक्षा-सेवा, विभिन्न प्रकार के उद्देश्यों का सम्मिश्रण है और यह आशिक रूप से जातीय और आशिक रूप से सामाजिक सेवा है। जैसा कि सभी कोई अच्छी तरह जानते हैं, श्रमजीवियों के लिए शिक्षा का प्रबन्ध स्वतंत्र तथा स्वेच्छ से काम करनेवाली एजेंसियों के द्वारा हुआ था। इस कार्य में गिरिजा-धर बहुत आगे बढ़े हुए थे। जोसेफ लकास्टर, जो एक सभासद थे और शिक्षा-सम्बन्धी मामले में किसी प्रकार का वर्ग-भेद कायम करने वाले नहीं थे और ऐंड्रू बेल (Andrew Bell), जिन्हें लोकप्रिय

शिक्षा के ऊपर धार्मिक प्रभाव के सिद्धांत के ऊपर विश्वास था, अग्रगण्य थे । लक्वास्टर के सिद्धान्त के अनुसार विद्यालयों का प्रबन्ध करने के लिए १८०८ ई० में 'दि ब्रिटिश एंड फारेन सोसाइटी' (The British and Foreign Society) कायम की गई और वेल्स के सिद्धान्त के अनुसार स्कूल चलाने के लिए १८११ ई० में नेशनल सोसाइटी (The National Society) कायम की गई । प्रारम्भ में इन दोनों सस्थाओं को चलाने के लिए स्वेच्छा से प्राप्त किए गए द्रव्य से काम लिया गया । इस प्रकार स्वेच्छा से प्राप्त सहायता की प्रणाली न जड़ जमा दिया और करीब-करीब शताब्दी भर, सार्वजनिक शिक्षा की नीति, इस प्रकार से प्राप्त होनेवाली सहायता की वृद्धि रही और साध-ही-साध स्वेच्छा से काम करनेवाली इन दो अग्रगण्य सस्थाओं को जिन शर्तों पर ये सहायता दी जाती थी, उनका विशादीकरण हुआ । इसके बाद अन्य धार्मिक सस्थाओं द्वारा सस्थापित विद्यालय भी इस नीति के अन्तर्गत आ गए । १८५८ ई० में नियुक्त की गई रायल कमीशन में जो रिपोर्ट पेश की, उसके आँवड़े निम्नलिखित हैं — इन स्वेच्छा से चलाये जानेवाले विद्यालयों के विद्यार्थियों में से ७५ प्रतिशत "चर्च ऑफ इंग्लैंड" के विद्यालयों (Church of England) में जाया करते थे, १० प्रतिशत "ब्रिटिश एंड फारेन सोसाइटी" के विद्यालयों में, ५३ प्रतिशत रोमन कैथोलिक चर्च के विद्यालयों में, ४ प्रतिशत वेस्लेयन मेथोडिस्ट्स (Wesleyan Methodists) के विद्यालयों में, और २ प्रतिशत कंग्रिगेशनलिस्ट्स (Congregationalists) के विद्यालयों में । १८७० ई० के बाद ही, एक आन्दोलन के फलस्वरूप, जिसके अन्तिम भाग में इमवा नन्दूस्व चैम्बरलेन तथा बर्मिंघम रेडिकल्स (Birmingham Radicals) के भावी चुनाव के उम्मीदवारों की सूची ठीक करने की सभा ने किया, राजकीय शिक्षा नीति के अन्तर्गत, स्थानीय प्रधिकारियों (उन वक्न स्कूल बोर्ड) द्वारा प्रबधित, तथा सरकारी

सहायता प्राप्त विद्यालयों का समावेश किया गया। फिर भी, स्वेच्छा से चलाये जाने वाले विद्यालयों की प्रणाली को कायम रखा गया और १९०२ ई० के बेलफोर एड्युकेशन ऐक्ट (Balfour Education Act) ने यह प्रवृत्ति किया कि स्वेच्छा से चलाये जाने वाले विद्यालयों को भी कुछ-न-कुछ सरकारी सहायता मिलनी चाहिए। स्वेच्छा से चलाये जानेवाले विद्यालयों की प्रणाली को वास्तव में कायम रखा गया। यद्यपि कि इसमें १९४४ ई० के महत्वपूर्ण एज्युकेशन ऐक्ट (Education Act) के द्वारा बहुत-से परिवर्तन लाये गए। १९०२ ई० के अधिनियम (Act) ने स्थानीय प्राधिकारियों को माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) के क्षेत्र में ला दिया।

शिक्षा के अलावे, सामाजिक भावना के आन्दोलन तथा मजदूरवर्ग के दबाव का, जिनके फलस्वरूप सामाजिक सेवाएँ कायम हुई, प्रारंभ बहुत बाद में चलकर हुआ और इन सेवाओं में से अधिकांश मौजूदा शताब्दी की उत्पत्ति है। १८९० ई० के "हार्जिसिंग ऑफ वर्किंग क्लासेज ऐक्ट (Housing of Working Classes Act) के बन जाने के बाद गृह-निर्माण की थोड़ी शुरुआत हुई, लेकिन १९१४-१८ ई० के महायुद्ध के बाद, जब कि कई प्रकार के कारणों से, मजदूरवर्ग और निम्न-मध्यवर्ग के व्यक्तियों के लिए निवास-स्थान की बहुत अधिक कमी हुई, नगरपालिका की गृह निर्माण-योजना कायम हुई। लेकिन इसके सम्बन्ध में कई कानून बनाये गये और नीति में हेर-फेर भी हुआ। वे कानून निम्नलिखित थे—१९१९ ई० का एडिसन ऐक्ट (Addison Act), १९२३ ई० का चैम्बरलेन ऐक्ट (Chamberlain Act), १९२४ ई० का व्हीटले ऐक्ट (Wheatley Act), १९३० का ग्रीनवुड ऐक्ट, (Greenwood Act) तथा १९३५ ई० का यंग ऐक्ट (Young Act)। इन सबों को अब १९३६ ई० के हार्जिसिंग ऐक्ट (Housing Act) में एक ठोस रूप दे दिया गया है। चिकित्सा-सेवाएँ भी, जिनका प्रधान उद्देश्य, सामाजिक सुरक्षा की

अपेक्षा किसी व्यक्ति के बल्याण का ख्याल करना है, और इसलिए जो सुरक्षात्मक सेवा की अपेक्षा सामाजिक सेवा कहलाने योग्य है, वर्तमान शताब्दी में ही वायम हुई। छूआछूतवाली बीमारियों पर नियंत्रण का काम, जिसे सुरक्षात्मक तथा स्वास्थ्य-रक्षा सम्बन्धी कानून का अर्थ समझा जा सकता है १८७५ ई० के अधिनियम के द्वारा, तथा बाद में चल्कर १८८९ ई० के अधिनियमों के द्वारा किया गया, यद्यपि राजघडमा की बीमारी का उपचार १९१५ ई० के पहले और चर्मरोग तथा गुप्तरोगों का इलाज १९१८ ई० के पहले तक नहीं शुरू हो सका। विद्यालयों में भोजन-व्यवस्था की सेवा १९०६ ई० तक नहीं शुरू हो सकी १९०७ ई० तक विद्यालयों में चिकित्सा-निरीक्षण नहीं प्रारंभ हो सका था और १९१८ ई० तक मातृ-सेवा और सिशु-बल्याण सेवा का कार्य नहीं प्रारंभ हो सका, सिवाय इसके छोड़कर कि १९१५ ई० के नोटिफिकेशन ऑफ बर्थ्स ऐक्ट (Notification of Births Act) की धाराओं के अनुसार इस सेवा के सम्बन्ध में कुछ प्राथमिक कार्य हुए।

गैस, जल-पूर्ति, बिजली तथा मार्ग यातायात सेवाओं का नगर-पालिका के शासन के अन्तर्गत जाना, उनीसवीं शताब्दी के अन्तिम भाग की खास विशेषता थी। दो क्षेत्रों में—गैस और जलपूर्ति—व्यक्तिगत निजी व्यवसायों को हटाकर, बहुत अंशों में उनके बदले नगरपालिका की सेवाओं को स्थापित किया गया। इन निजी व्यवसायों को स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा बनवाये गये लोकल प्राइवेट ऐक्ट (Local Private Act) के अन्तर्गत अवक्रम कर दिया गया (superceded)। अभी भी ऐसे क्षेत्र हैं जिनमें व्यक्तिगत निजी कम्पनियों द्वारा जल पूर्ति की जाती है किन्तु उन पर कुछ नियंत्रण रखे जाते हैं। बहुत से क्षेत्रों में बिजली और अविकास क्षेत्रों में ट्रामवे यातायात के प्रबन्ध में नगरपालिका अग्रसर हुई। बिजली की पूर्ति का काम १८८२ ई० के एलेक्ट्रिक लाइटिंग ऐक्ट के अन्तर्गत प्रारंभ

हुआ। ट्रामवे का काम, १८७० ई० के ट्रामवेज ऐक्ट (Tramways Act) के अन्तर्गत कुछ अंशों तक शुरू हुआ, क्योंकि इस अधिनियम के अन्तर्गत नगरपालिका को सिर्फ ट्रामगाड़ी के रास्ते बनाने का अधिकार दिया गया—स्वयं उनपर गाड़ी चलाने का नहीं। अतः इसका अधिक काम लोकल प्राइवेट ऐक्ट के द्वारा पूरा हुआ। इन दो क्षेत्रों के लिए जो कानून बने, उनमें नियंत्रित पूंजी और लाभ के आधार पर व्यक्तिगत व्यवसाय (बिना प्रतियोगिता के) के लिए भी अनुमति दी गई थी। जैसा कि पहले ही कहा गया है, अब सभी गैस और बिजली की पूर्ति के व्यवसाय का “राष्ट्रीयकरण” कर दिया गया है।

मामूहिक विशेषताएँ (Group Characteristics)

इसे सच्चाई के साथ कहा जा सकता है कि एक या दूसरे रूप से, नगरपालिका की सेवाओं का विकास, औद्योगिक क्रांति के समय से सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक शक्तियों के सम्पूर्ण खाने को प्रतिबिम्बित करता है, और इसलिए इसे नहीं मान लिया जा सकता है कि जिन नीतियों के अनुसार ये बहुत विभिन्न प्रकार की सेवाएँ शासित होती हैं उनमें एकरूपता है तथा प्राथमिकता के साथ बनायी गई योजना की तरह किसी प्रकार की अव्यवस्था से मुक्त है अथवा उनके फलस्वरूप इन सेवाओं का वर्गीकरण अच्छी तरह किया जा सकता है। वास्तव में किसी एक सेवा की तुलना में दूसरी सेवा में, कानूनी दृष्टिकोण से बहुत-सी बिना युक्तिसंगत बातें हैं। साथ-ही-साथ स्थानीय प्राधिकारियों के द्वारा सेवाओं को चलाने के लिए ससद् द्वारा जो नियम बनाये गये हैं, वे भी एक दूसरे की तुलना में पूर्ण सामंजस्यवाले नहीं हैं। फिर भी, साधारणतया उन्हें हम चार समूहों में बाँट सकते हैं, जिनकी अपनी स्पष्ट विशेषताएँ अलग-अलग हैं।

इनमें सबसे पहले समूह को हमलोग "सुरक्षात्मक-सेवाएँ" के नाम से पुकार सकते हैं जिनमें अधिक प्रत्यक्ष तथा महत्वपूर्ण पुलिस तथा आग बुझानेवाले विभाग की सेवाएँ हैं। लेकिन इस समूह के अन्तर्गत अन्य बहुत-सी नियंत्रण, तथा निरीक्षण काय सम्बन्धी सेवाएँ आती हैं जिनमें स्वास्थ्य रक्षा, भवन निर्माण नियंत्रण, स्नायु-पूति नियंत्रण, सौल और माप की जाँच तथा इस प्रकार के अन्य कार्य हैं। पुलिस और आग बुझानेवाले विभाग का सेवाओं की पूति राष्ट्रीय पैमाने पर निर्धारित तथा निश्चित है, किन्तु इन शर्तों और नियमों का फालन तथा इन विभाग के कर्मचारियों का प्रशासकीय नियंत्रण स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा किया जाता है, लेकिन इन सबके ऊपर कुछ मामले में गृह-सचिव (Home Secretary) का थोड़ा नियंत्रण रहता है। इन दोनों सेवाओं में, विभिन्न अनुपातों में सेवाओं के खर्च का कुछ अंश राज्य द्वारा दिया जाता है और शेष स्थानीय प्राधिकारियों को स्थानीय कर (Rate) से देना पड़ता है। स्थानीय प्राधिकारी ही प्रथमतः इन सेवाओं पर खर्च करते हैं और बाद में उस सरकारी सहायता द्वारा पूरा कर दिया जाता है। दूसरी तरफ, सुरक्षात्मक सेवाओं में स और जो बच जात है, उनका पूरा खर्च मोटा-मोटी तौर से स्थानीय प्राधिकारी पूणतया अपनी आमदनी में ही चलाते हैं, और इन सेवाओं को चलाने में स्थानीय प्राधिकारियों को बिलकुल स्वतन्त्रता रहती है और वे केन्द्रीय देल रेल से इन मामलों में मुक्त रहते हैं।

सेवाओं के दूसरे समूह में भू-गम-वाहिनी मल-व्यवस्था, मल-मूत्र को नष्ट करना, सफाई, सार्वजनिक रोशनी का प्रबन्ध तथा सड़कों और गलियों को ठीक रखने के काम आते हैं (ट्रक रोड—प्रमुख सड़कों को छोड़कर जिनके लिए यातायात मन्त्रालय जिम्मेवार है, लेकिन जिनका काम कुछ स्थानीय प्राधिकारी मन्त्रालय के एजेंट के रूप में करते हैं)। ये इन्हें सामुदायिक सेवाएँ (Communal Services)

कहता हूँ क्याकि सवो की इसकी जरूरत होती है, सवो की इसके द्वारा सेवा की जाती है, और, समष्टि रूप से आवश्यकतानुसार सब उनका उपयोग करते हैं और सामूहिक रूप से उन सेवाओं के लिए रेट (Rate) देते हैं । कुछ सड़का के लिए तथा दिहात की स्वास्थ्य रक्षा के लिए सरकारी सहायता छाडकर, और सभी सेवाओं का सर्व स्थानीय प्राधिकारिया द्वारा लिए गए रेट से चलता है इस स्थिति की व्याख्या आसिक रूप से एतिहासिक आधार पर की जा सकती है । यद्यपि इस प्रकार की सेवाएँ, शहरी जीवन के लिए अत्यन्त आवश्यक प्रकार की थी फिर भी औद्योगिक श्राति द्वारा उत्पन्न किए गये नए शहरो के कुछ अग्रगण्य लोगो द्वारा संगठित स्वच्छा से चलायी जानेवाली सस्थाआ द्वारा सधारणत इन सेवाओं की शुरुआत हुई । इन लोगो का अपन लिए उन सुविधाओ के लिए प्रयास करना था जिसके लिए उस समय न तो सरकार और स्थानीय शासन का कोई अंग, जैसे कि सशोभित म्युनिसिपल कारपोरेशन, जो कि १८३५ के म्युनिसिपल कारपोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act) के द्वारा बनाय गये, इस प्रकार की सेवाओं के प्रबन्ध का आवश्यकता नहीं महसूस करते थे । शहर के इन प्रमुख व्यक्तियो की सस्था ने अपने लिए "टाउन कमिश्नर या नगर आयुक्त" (Town Commissioner) का नाम प्राप्त कर लिया तथा साथ-ही-साथ उन लोगो ने यह भी अधिकार प्राप्त कर लिया कि जिन सेवाओं का वे प्रबन्ध करते हैं, उनके लिए वे नर भी वसूल कर । उन सेवाआ में ये प्रमुख थी—नगर में पहरा देना, सड़को को ठीक करना, रोशनी का प्रबन्ध तथा मल मूत्र के लिए भू-गमवाहिनी नाली की व्यवस्था करना । इन सेवाओं के लिए एक रेट निर्धारित कर दिया गया क्योंकि जो जितनी ही सेवाओं का उपभोग करता था, ठीक उसकी मात्रा का पता लगाना तथा तदनुसार उसके लिए कीमत लेना असभव था और इसरा कारण यह भी था कि वास्तविक-सम्पत्ति, जिसके

मूल्यांकन पर रेट का लगाया जाना आधारित था, रेट देनेवालों के लिए मोटा-मोटी तौर पर, सेवाओं का मूल्य तथा उनका उपभोग पता लगाने के लिए सन्तोषजनक माप-दण्ड था। सम्पत्ति के अनुरूप ही रेट लगाये जाते थे। वास्तविक सम्पत्ति ही रेट लगाने का आधार था। ये सेवाएँ प्रारम्भ काल में, पड़ोस के उन व्यक्तियों को नहीं प्राप्य होती थी जिनमें रेट देने की क्षमता नहीं थी और उन दिनों औद्योगिक क्रान्ति के फलस्वरूप उत्पन्न हुए नए शहरों के अधिकांश निवासी इतने अधिक गरीब थे कि उस समय की इन विलासिताओं के लिए रेट नहीं दे सकते थे। फिर भी अन्ततः, स्वास्थ्य-रक्षा सम्बन्धी कानून के विकास के साथ-साथ उसम इन नीति का समावेश हो गया कि संपूर्ण शहर के निवासियों के लिए इन सुविधाओं को प्राप्य किया जाय। और भी यह हुआ कि ज्यों-ज्यों स्थानीय शासन का विकास हुआ, इस प्रकार की सेवाओं के लिए जो कोई रेट लगाय जाते थे, इन सबको मिलाकर, पुअर लॉ के लिए लगाये गये रेट के साथ एक जेनरल रेट (General Rate) में बदल दिया गया (पुअर लॉ शुरू में सम्पत्ति के अनुसार लगाया जाता था क्योंकि सम्पत्ति का मूल्यांकन कर देने की क्षमता बतलाना था।) ये दोनों अब-स्थाएँ अब, उस हद को कम तथा अस्पष्ट कर देती हैं जिन हद तक आज भी साधारण स्थानीय रेट खास-तः सवाओं के उपभोग तथा उनसे होनेवाले लाभ के अनुपात में लगाया जा सकता है। हमलोग आज-कल मोटा-मोटी यह कह सकते हैं कि इस प्रकार की सेवाएँ वास्तव में पूर्ण रूप से सामुदायिक हैं, समाज प्रत्येक व्यक्ति की सेवा उसकी आवश्यकता के अनुसार करना है और प्रत्येक व्यक्ति, अपनी बर देने की क्षमता के अनुसार समाज को बर चुकाता है। जहाँ कहीं स्थानीय करो द्वारा, इन सुविधाओं तथा सेवाओं का प्रबन्ध किया गया है, वे सेवाएँ अभी हालत में रहती हैं क्योंकि यह उस इलाके की बनावट पर निर्भर करता है कि वहाँ के लोग को कौन-कौन सी सेवाएँ प्रदान की जायें।

यह कहना असत्य होगा कि दिहाती इलाकों में इनमें से किसी भी सेवा की जरूरत नहीं है, किन्तु यह कहना सत्य है कि सिर्फ़ धनी आबादी वाले शहरी इलाके में इन सभी सेवाओं की जरूरत है और धनी आबादीवाले इलाके के बाद वाले क्षेत्रों की आवश्यकताओं में काफी विभिन्नता रहती है। बिल्कुल दिहाती इलाके में इन सेवाओं में से किसी भी सेवा की जरूरत नहीं होगी, एक छोटे गाँव में रोशनी के प्रबन्ध और सड़को को ठीक रखने की आवश्यकता होगी लेकिन वहाँ भू-गर्भ बाहिनी मल-नाली व्यवस्था की पूरी प्रणाली या इस प्रकार की अन्य सेवाओं की जरूरत नहीं होगी।

सेवाओं के तीसरे समूह को 'समाज-सेवा' के नाम से पुकारा जा सकता है और इसके अन्तर्गत निम्नलिखित सेवाएँ आती हैं—शिक्षा तथा उससे सम्बन्धित चिकित्सा-सेवाएँ, गृह निर्माण, मातृ-सेवा, शिशु-कल्याण तथा अन्य कल्याण सेवाएँ,—यथा, बूढ़े, अपाहिज, गूँगे, वहरे, अन्धे व्यक्तियों तथा मातृ पितृ विहीन बच्चों की हिफाजत तथा देखभाल करने की सेवाएँ। इस प्रकार की सेवाओं में, जनता के अधिकांश व्यक्तियों को लागत से कम खर्च में सेवाएँ प्राप्त होती हैं, और शेष व्यक्तियों को एकदम नहीं या थोड़ा खर्च लगता है। पूरे खर्च का थोड़ा हिस्सा सरकार अपने कर द्वारा वसूल की गई आमदना में से देती है तथा शेष खर्च स्थानीय रेट के द्वारा वसूल आय से किया जाता है। राष्ट्रीय कर अधिकतर, लोगों की कर देने की क्षमता के अनुसार लगाये जाते हैं और उसमें इस बात का ख्याल नहीं रखा जाता है कि किसी व्यक्ति को उसके बदले सरकार से क्या सेवा प्राप्त होती है, और जिन सेवाओं का यहाँ विचार किया गया, उनसे सम्बन्ध में मोटामोटी तौर पर स्थानीय रेट के बारे में भी यही बात लागू है। समाज के अधिक गरीब व्यक्तियों को इस प्रकार समाज के धनी व्यक्तियों द्वारा मदद की जाती है और उन्हें वे सेवाएँ प्रदान

की जाती है जिन्हे वे अपने पैसे से नहीं प्राप्त कर सकते थे। जो समाजवादी नहीं हैं, वे इस स्थिति को इस आधार पर अच्छा समझते हैं कि हमलोग औद्योगिक धन्धे की पूँजीवादी व्यवस्था को और सभी दृष्टिकोण से सबसे अच्छा समझ कर कायम रखें और उसकी त्रुटियों को महसूस कर उन्हें सुधारें, और उन त्रुटियों को दूर करने के लिए समाज-सेवाएँ सबसे अच्छे उपाय हैं। दूसरी तरफ समाजवादी लोग इस स्थिति को अच्छा इसलिए समझते हैं क्योंकि उनका कहना है कि समाज-सेवाएँ वास्तव में उन लोगों के लिए क्षतिपूर्ति का एक तरीका हैं, जो ऐसी औद्योगिक प्रणाली के शिकार हैं, जो अपने पुरस्कार को अनुचित ढंग से बाँटता है जिससे जनता में गरीबी फैली हुई है और पुरस्कार के वास्तविक अधिकारी को पुरस्कार नहीं मिलता है।

चौथा समूह व्यावसायिक सेवाओं (trading services) का है और इसमें निम्नलिखित सेवाएँ आती हैं—जल-पूर्ति, मार्ग-यातायात और कुछ जगहों में पुल, सुरंग या जहाज-धाट का प्रबन्ध। ये सेवाएँ, जब स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ में रहती हैं, व्यावसायिक सेवाएँ कहलाती हैं क्योंकि इन सेवाओं के बदले जो चार्ज लिए जाते हैं वे व्यावसायिक ढंग के होते हैं। साथ ही-साथ इन सेवाओं को चलाने के लिए आर्थिक बातें भी व्यावसायिक ढंग की ही हैं और अन्य सेवाओं की तुलना में ये बहुत भिन्न हैं। इस सेवाओं में साधारणतया औद्योगिक ढंग के काम-काज होते हैं। उनका काम स्वावलम्बन के आधार पर चलता है और उन सेवाओं को चलाने के लिए अन्य बरों से सहायता नहीं ली जाती है। उनकी पूँजी का प्रबन्ध, रेंट के द्वारा नहीं, बल्कि उनकी सिक्युरिटी पर बर्ज लेकर होता है। वे कोलेटरल सिक्युरिटी (collateral security) देते हैं, जो दिना वित्तो प्रकार के नियंत्रण वाले, पूँजी के बाजार में, बहुत उचित मूल्य पर बर्ज उठा सकती है अर्थात् उन सिक्युरिटियों के आधार पर पूँजी के

लिए कर्ज मिल जाता है । इन सेवाओं के लिए, व्यावसायिक सिद्धान्त के अनुसार, व्यक्ति की सेवा या उपभोग के अनुसार उससे मूल्य लिया जाता है । इन सेवाओं की तुलना, व्यक्तिगत व्यावसायिक संगठन से पूरी करने के लिए यह भी स्पष्ट करना है कि इस प्रकार की व्यावसायिक सेवाओं को कभी-कभी मुनाफा भी होता है जिसके अनुसार अगर सेवाओं का मूल्य नहीं घटाया जाय तो इस मुनाफे को किसी सार्वजनिक लाभ के काम में लगा दिया जाता है । वे काम इस प्रकार के हो सकते हैं—नगरपालिका के अन्तर्गत और किसी सुविधा का प्रबन्ध, या जिस हद तक कानून की अनुमति हो, उस मुनाफे के द्वारा स्थानीय रेट के मामले में सहायता प्रदान करना ।

अध्याय ३

बनावट

(Structure)

अभी तक हमलोगो ने “स्थानीय प्राधिकारी” शब्दों का प्रयोग एक बहुत साधारण अर्थ में किया है। फिर भी, जैसा कि हमलोगो ने समय-समय पर जिक्र कर दिया है स्थानीय प्राधिकारी कई प्रकार के हैं, कुछ स्थानीय प्राधिकारियां की, अन्य की तुलना में सिर्फ उनके आन्तरिक संगठन की कुछ विशेषताओं में अन्तर है, कुछ ऐसे हैं जिनके क्षेत्र तथा जिस प्रकार की सेवाएँ वे करते हैं, उनमें बहुत अन्तर है। चतुर्थ अध्याय में विभिन्न प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों के सविधानों का विशेष विवरण प्रस्तुत किया जायगा। प्रस्तुत अध्याय में हमलोग उस योजना का वर्णन करते हैं जिसके अन्तर्गत स्थानीय स्वशासन के विभिन्न काम, विभिन्न प्रकार के प्राधिकारियां तथा क्षेत्रों में बाँट दिया जाता है। दूसरे शब्दों में हम यह कह सकते हैं कि यहाँ पर हम उसका पर्यवेक्षण करेंगे जिसे दूसरे अच्छे नाम के अभाव में स्थानीय स्वशासन की ‘बनावट’ (Structure) कहते हैं।

साधारण रूप-रेखा

(A General Outline)

इस बनावट के अन्तर्गत छ इकाइयाँ हैं—काउन्टी बोरो (County Borough), एडमिनिस्ट्रेटिव काउन्टी (Administrative County), बोरो (Borough)—जिसे अक्सर ही म्युनिसिपल या नान-काउन्टी बोरो भी कहा जाता है ताकि काउन्टी

बीरो से इसका अन्तर कायम रखा जा सके—अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District), रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District) तथा पेरिश (Parish), लडन काउन्टी कौंसिल के अन्तर्गत कई बीरो हैं जिन्हे विशेषता की दृष्टि से मेट्रोपोलिटन बीरो (Metropolitan Borough) का नाम दिया गया है। और भी सस्याएँ या समिति हैं जिन्हें स्थानीय शासन के किसी विशेष उद्देश्य के कायम किया जाता है—उन्हे अस्थायी समिति कहा जाता है। इस प्रकार की समितियों में संयुक्त परिषद् (Joint Board) और संयुक्त समिति (Joint Committees) हैं जिन्हें किसी स्थानीय प्राधिकारी द्वारा, अपने अडोस-मडोस के क्षेत्रों के ऊपर किसी खास सेवा के लिए सहयोग प्राप्त करने के लिए संगठित करना पड़ता है। फिर भी, हमलोगों को यहाँ ऊपर बताई गई छ प्रकार की इकाइयों से मतलब है जिन्हें प्रामाणिक रूप कहा जा सकता है।

गत शताब्दी में विभिन्न अवस्थाओं में मौजूदा बनावट की रचना हुई। १८३५ ई० के म्युनिसिपल कौरपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) ने बीरो को चुनाव के आधार पर फिर से संगठित किया, १८८८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) ने एक नये प्रकार का बीरो कायम किया जिसे काउन्टी बीरो कहते हैं। और काउन्टी कौंसिल को भी कायम किया, और १८९४ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) ने अर्बन, रूरल और पेरिश कौंसिल की स्थापना की और उन्हें म्युनिसिपल (नॉन-काउन्टी) बीरो के साथ ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउन्टी के ढाँचे में सम्मिलित कर दिया। जिस समय १८८८ ई० में अन्य काउन्टी कौंसिलों की भी स्थापना हुई उसी समय लडन काउन्टी कौंसिल की भी स्थापना हुई (मेट्रोपोलिटन बोर्ड ऑफ वर्क्स को अवक्रम करके), लेकिन मेट्रोपोलिटन बीरो की स्थापना

१९०० ई० के पहले तक नहीं हुई, और उस समय भी बहुत असा में लडन के शहर को अपवाद रूप में, मेट्रोपोलिटन डचि से अलग छोड दिया गया और सिटी कोरपोरेशन (City Corporation) के संगठन को पूर्णतया अच्छता छोड दिया गया ।

भोजूदा डचि की सबसे प्रमुख विशेषता उसकी इकाई तथा क्षेत्र के बीच अन्तर है जो काउन्टी बौरो तथा अन्य सभी के नाम से प्रसिद्ध है । काउटी बौरो—जो हमारे बडे शहरो द्वारा, जिनमें से अधिकतर शहरो की जनसंख्या ७५,००० से ऊपर है और कुछ शहरो की आबादी उससे कम है, निर्मित एक इकाई है, भौगोलिक दृष्टिकोण से (क्षेत्रों के हिसाब से) काउटी के अन्तर्गत पडता है किन्तु प्रशासकीय कार्यों के लिए ऐसी बात नहीं है । जैसा कि इसके नाम ही से पता चलता है, मोटामोटी तौर से, काउटी बौरो को काउटी तथा बौरो दोनों की शक्तियाँ हैं और इसका तात्पर्य यह निकलता है कि यह अपनी सीमा के अन्तर्गत पूरे पैमाने पर स्थायीय स्वशासन की सभी सेवाओं के कार्यों को करता है । अन्य सभी क्षेत्र प्रशासकीय काउटी के अन्तर्गत पडते हैं । प्रशासकीय काउटी कई छोटे भागो में बँटी हुई है, यथा— बौरो (Borough), अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स (Rural Districts) । रूरल डिस्ट्रिक्ट भी फिर रूरल पैरिशो (Rural Parishes) में बँटा हुआ है । इन काउटी क्षेत्रों में, जैसा कि वे कहे जाते हैं, सेवाओं को काउटी कौंसिलों, बौरो कौंसिलो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिलो, रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिलो, तथा पैरिशो में बाँट दिया जाता है और सभी प्रकार के प्राधिकारियों को कुछ-कुछ सेवाएँ दे दी जाती हैं । बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) रेट (Rate) संग्रह करते हैं जिससे उनकी अपनी तथा काउटी की आमदनी पूरी होती है अर्थात् दोनों की आय की पूर्ति रेट द्वारा होती है जिसका संग्रह बौरो तथा काउटी द्वारा होता है ।

इस प्रकार, काउटी वीरो के क्षेत्र के अन्तर्गत रहनेवाला एक नागरिक देखता है कि उसकी सभी सेवाओं की पूर्ति काउटी वीरो कौंसिल द्वारा की जाती है, लेकिन एक वीरो या अवंन डिस्ट्रिक्ट के क्षेत्र के अन्तर्गत रहनेवाला नागरिक पाता है कि उसकी कुछ सेवाओं की पूर्ति वीरो या अवंन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल द्वारा और कुछ की काउटी कौंसिल द्वारा की जाती है । अगर वह रूरल डिस्ट्रिक्ट के किसी भाग में रहता है तो वह देखता है कि उसकी कुछ सेवाओं का प्रबन्ध काउटी कौंसिल द्वारा, कुछ सेवाओं का प्रबन्ध कौंसिल द्वारा तथा अन्य का प्रबन्ध पेरिश कौंसिलर (या मीटिंग) द्वारा किया जाता है ।

वीरो, अवंन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट और पेरिश कौंसिल, काउटी कौंसिल के अधीनस्थ नहीं हैं । साधारणतया, प्रत्येक प्रकार की कौंसिल, काउटी क्षेत्र के अन्तर्गत स्वतन्त्र रूप से, उसके प्रबन्ध में दिए गए कार्यों के लिए जिम्मेवार है । फिर भी, कुछ सेवाओं में काउटी कौंसिल को वीरो या डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को कुछ उत्तरदायित्व दे देना पड़ता है या उन्हें स्थानीय कार्यकारिणी एजेंट के रूप में बहाल कर लेना पड़ता है ।

म्युनिसिपल (गॉन-काउटी) वीरो तथा अवंन डिस्ट्रिक्ट (जिनमें अपनी कौंसिलों के संगठन में अन्तर है किन्तु वस्तुतः उनके कार्य-क्षेत्र एक ही हैं) अधिक सख्या में सेवाओं को चलाते हैं, जिनमें से अधिकांश इस प्रकार के हैं जिनका वर्णन हमलोग सामुदायिक सेवाओं के रूप में कर चुके हैं, उदाहरण के लिए भू-गर्भ-मल नाली व्यवस्था, मल-मूत्र को नष्ट करना, कूड़े-करकट का संग्रह तथा उसे नष्ट करना, गलियों की सफाई तथा रोकथाम का प्रबन्ध, जन-स्वास्थ्य पर देखभाल सम्बन्धी नियंत्रण, भवन निर्माण पर नियंत्रण, पार्क, बगीचा, स्नान-घर आदि । यद्यपि वर्गीकृत सड़को (Classified Road) के खर्च का वह भाग, जिसकी पूर्ति स्थानीय रूप से होती है, काउटी भर में फैला

हुआ है, और ट्रक रोड का स्वर्ण यथायात मंत्रालय द्वारा दिया जाता है, फिर भी बड़े-बड़े बौरो और अर्बनो द्वारा उनकी देख-भाल, मरम्मत तथा सुधार का स्वर्ण उठाया जाता है, तथा सभी बौरो और डिस्ट्रिक्ट अपने "डिस्ट्रिक्ट" (Districts) के अन्तर्गत की सड़कों पर नियंत्रण रखते हैं। काउंटी बौरो की तरह कई बौरो तथा अर्बन भी जनोपयोगी सेवाओं का काम करते हैं, यथा, उल-पूर्ति और मार्ग-यातायात। उनमें से कुछ, जिनकी जनसंख्या, एक समय, एक लाख हद से अधिक थी, १९४५ ई० तक, प्रारम्भिक शिक्षा, मातृ-सेवा तथा दिशु-करुणाण सेवाओं का प्रबन्ध करते थे, उनका अपनी पुलिस वा भी प्रबन्ध था लेकिन अब ये सब काम (काउंटी बौरो के बाहर) काउंटी के हाथों में हैं।

हरल कौंसिल की शक्तियाँ भी, अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल की शक्तियों के सदृश हैं, लेकिन उनलोगों के लिए यह आवश्यक नहीं है कि अपने क्षेत्र में, उसी प्रकार की सुविधाओं को प्रदान करें जिस प्रकार शहरी इलाका में आवश्यकता होती है। गाँवों के विस्तार के साथ, उनकी समस्या को मुलज्ञान के लिए धीरे-धीरे वे और शक्ति प्राप्त कर उनका उपयोग कर सकते हैं जैसा कि शहरी क्षेत्रों में होता है।

सभी बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा हरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल मवन-... अधिकारी हैं। लंडन की ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउंटी (Admini-
ro County) में लंडन काउंटी कौंसिल तथा मेट्रोपो-
... हो इस मामले में साथ-साथ अधिकार मिले हुए हैं।
... कौंसिल बड़ी योजनाओं और पुनर्विकास के लिए उत्तरदायी
, किन्तु प्रायः में काउंटी कौंसिल को मवन-निर्माण कार्य में बहुत
... अधिकार हैं और वे अधिकार भी वस्तुतः बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट
... के पूर्व रूप में हैं।

काउंटी कौंसिल राष्ट्रीय-पथ, प्रारम्भिक, माध्यमिक, टेक्निकल

तथा कृषि-शिक्षा तथा प्रसव-सेवा और अन्य घरेलू वन्याण सेवाओं का, जो राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा (National Health Service) से सम्बन्धित है, प्रबन्ध करती है। नेशनल इश्योरेंस (National Insurance Act) के अन्तर्गत वे बूढ़ों, अपाहिजों, बहरे, गूंगे तथा अर्धे व्यक्तियों और अनाथों की देखभाल करती है। विविध प्रकार की लाइसेंस देने का भी काम वे करती है। वे क्वार्टर सेशन (Quarter Session) के साथ मिलकर स्थायी संयुक्त समिति (Standing Joint Committee) नियुक्त करती है, जो काउंटी बोरो के क्षेत्र के बाहर पुलिस अधिकारी है।

लडन काउंटी काउंसिल और मेट्रोपोलिटन बोरो के बीच कार्यों का बंटवारा इसी प्रकार का है फिर भी वे दोनों बिल्कुल एक जैसे नहीं हैं। कई सेवाएँ, जो प्रान्तों में, म्युनिसिपल बोरो या अर्बन डिस्ट्रिक्ट के हाथों में रहेंगी, किंतु काउंटी के हाथों में नहीं, लडन में लडन काउंटी काउंसिल के हाथ में है, उदाहरण के लिए, प्रधान भूगर्भस्थ मल-निर्गम माली, भवन-निर्माण तथा मेट्रोपोलिटन वाटर बोर्ड (Metropolitan Water board) और लडन पैसेंजर ट्रान्सपोर्ट बोर्ड जैसी संस्थाएँ। इसलिए मेट्रोपोलिटन बोरो का, कार्य-क्षेत्र, अधिक जनसंख्या के बावजूद भी प्रान्तों के म्युनिसिपल बोरो तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट की तुलना में, अधिक संकुचित है और तदनुसार उनका उत्तरदायित्व कम है।

इसलिए कि पाठक को स्थानीय स्वशासन की बनावट की स्पष्ट प्रारम्भिक धारणा बन सके, हमलोगों ने यहाँ दी गई रूप-रेखा के अन्तर्गत, शक्तियों के वितरण तथा प्रत्येक प्राधिकारी का सेवाओं के ठीक-ठीक क्षेत्र का पूरा या विशेष विवरण नहीं दिया है लेकिन इस काम के लिए जिस प्रकार के विशेष विवरण की आवश्यकता है, उसका समावेश परिशिष्ट 'अ' के अन्तर्गत किया गया है, जिसे इस अध्याय के पढ़ लेने के बाद, पाठक को ध्यानपूर्वक पढ़ने के लिए आग्रह किया जाता है।

भेद— नाम मात्र का और वास्तविक

(Distinctions—Real and Nominal)

एक बहुत सश्लिष्ट या जटिल (Complex) बनावट के सरल वर्णन, जिसे प्रस्तुत करने का हमलोगों ने पीछे बताई गई रूप-रेखा के अन्तर्गत प्रयास किया है, के बावजूद भी, यह समझ नहीं है कि इससे एक साधारण पाठक के मन का सन्देह तथा गलत अवधारणाएँ (misconceptions) हट जायेंगी। स्थानीय स्वशासन की बनावट के आधिक रूप से धीरे-धीरे विकास ने, अपने पीछे कई प्रकार की अव्यवस्था (Anomaly) और कुछ अनावश्यक जटिलता को ही नहीं छोड़ रखा है, बल्कि इससे सम्बन्धित नामों की सूची में बहुत ही असन्तोषजनक गड़बड़ी पैदा कर रखा है। कोई नागरिक पूछ सकता है कि इस बनावट के अन्तर्गत 'सिटी' (City) का वहाँ स्थान है ? इसका उत्तर यह है कि इस बनावट के अन्तर्गत 'सिटी' का वहाँ स्थान नहीं है। हमलोगों के सबसे बड़े शहर, जैसे बर्मिंघम, लिवरेपुल, मैनचेस्टर तथा लीड्स, वास्तव में सांविधानिक रूप से काउंटी बौरों के अधिक और कुछ नहीं हैं। किसी शहरी समुदाय के लिए काउंटी बौरों से बढ़कर कोई संगठन नहीं है, अगर हमलोग मेट्रोपोलिस (Metropolis) की गणना इसमें छोड़ दें, जो कि इतना बड़ा है कि उसके लिए यह आवश्यक समझा गया कि उसे काउंटी बौरों का एक सम्बन्धी (Unitary) संगठन नहीं देकर उसे द्वि सूत्री बनावट दिया गया। "सिटी" शब्द एक नाममात्र की पदवी है। यह एक एसी पदवी या नाम है, जो कुछ लोगों के श्याल से ऐसे नगरों को दिया जाय जो प्रारम्भ में कैथेड्रल (Cathedral) या बिशप (Bishop) के स्थान थे। लेकिन यह नाम आजकल, ऊपर की ध्याख्या भले ही गलत या ठीक हो, राजा द्वारा "लेटर्स पेटेन्ट"

(Letters patent) के सहारे किसी भी नगर को दिया जा सकता है ।

काउटी बौरो और म्युनिसिपल (नॉन-काउटी) बौरो में जो भेद है वह महत्वपूर्ण है और यह भेद कुछ अंश तक नाम से प्रकट होता है और कुछ अंश तक नहीं । दोनों में, उनकी शक्तियाँ तथा सेवाओं के क्षेत्रों में महान अन्तर है । काउटी बौरो स्वतः एक पूर्ण इकाई है जो स्थानीय शासन के पूरे कार्यक्षेत्र पर शासन करता है अर्थात् वास्तविक रूप से उसे काउटी कौंसिल और बौरो कौंसिल दोनों की सम्मिलित शक्तियाँ हैं । दूसरी तरफ, म्युनिसिपल बौरो (उचित रूप से जिसका नाम बिना प्रत्यय के 'बौरो' होगा) प्रशासकीय काउटी का एक भाग है जिसमें काउटी कौंसिल स्वयं कुछ सेवाओं को सम्पन्न करता है और कुछ सेवाएँ बौरो कौंसिल द्वारा की जाती हैं । फिर भी, दोनों प्रकार के बौरो-काउटी और नॉन-काउटी स्थानीय प्राधिकारी के पास एक ही प्रकार का संगठन है और यह स्थानीय शासन में सबसे उन्नतशील अवस्था में है और यह स्थानीय समाज या समुदाय को एक प्रकार की प्रतिष्ठा का रंग देता है जो कि "बौरो" शब्द मध्ययुग से करता आ रहा है । प्रारम्भ काल में दोनों प्रकार के बौरो का निर्माण, राजा द्वारा 'चार्टर ऑफ इनकॉरपोरेशन' (Charter of Incorporation) की स्वीकृति द्वारा किया गया होगा । हमारे कुछ बौरो के पास बारहवीं तथा तेरहवीं शताब्दियों की सन्दर्भें हैं और ये अभी भी उनके स्थानीय स्वशासन में बौरो के स्थान का प्रमाणपत्र हैं यद्यपि उनके कौंसिलें अब प्रजातांत्रिक ढंग से संगठित होती हैं जो कि १८३५ ई० के म्युनिसिपल कॉरपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) द्वारा उस वक्त के सभी बौरो पर डाला गया और फिर बाद के कानून (अब १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के अन्तर्गत जिसे ठीस रूप दे दिया गया है) द्वारा उस

अवधि के बाद स्थापित सभी वीरो के ऊपर यह प्रजातांत्रिक रूप दिया गया ।

सनद की स्वीकृति के लिए जन-संख्या की कोई खास सीमा निर्धारित नहीं है, यद्यपि कि व्यावहारिक रूप में यह देखा गया है कि २०,००० से कम आवादी वाले अधिकारी आवेदन देना में सफल नहीं होंगे । औपचारिक ढंग से ये सनदें, प्रिवी कौंसिल (Privy Council) की सलाह पर राजा द्वारा दी जाती हैं लेकिन वास्तव में यह उस मंत्रणालय की सलाह पर मिलता है जिसके हाथ में स्थानीय शासन का भार रहता है । यह मंत्रणालय सनद के लिए आवेदन पत्र को एक ऐसा अवसर समझता है जबकि सेवाओं तथा आवेदन करने वाले प्राधिकारी (एक डिस्ट्रिक्ट, और साधारणतया एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट, कौंसिल) की साधारण कार्यकुशलता के बारे में समीक्षा की जाय और उसे अस्वीकृत करने की मन्त्रणा देता है अगर वह समझता है कि उनकी कार्यकुशलता एक औसत दर्जे से कम है । अर्बन डिस्ट्रिक्ट से वीरो के स्तर में आने का तरीका बहुत आसान है और प्रत्यक्ष रूप से, एक साधारण वीरो से काउंटी वीरो के स्तर में आने की अपेक्षा कम महत्वपूर्ण है । क्योंकि यहाँ इस बात पर एक बार और जोर देना आवश्यक है कि साधारण वीरो से काउंटी वीरो के स्तर में बदलन का अर्थ होता है काउंटी का क्षेत्र खतम हो जाना, जैसा कि कानून जाननेवाले लोग कहेंगे और शहर, स्थानीय स्वशासन के सभी कार्यों के लिए एक पूर्णतया स्वावलम्बी समुदाय बन जाता है । १९२६ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (County Boroughs and Adjustments) के पहले तक काउंटी वीरो के स्तर में आने के लिए अस्थायी आदेश (Provisional Order) दिया जा सकता था और सिर्फ ५०,००० जन-संख्या वाले वीरो ही इसके लिए आवेदन पत्र दे सकते थे । ऊपर बताये गये अधिनियम (Act) के अनुसार

आवेदन-पत्र देने के लिए जनसंख्या का स्तर ७५,००० कर दिया गया और इसकी स्वीकृति लोकल प्राइवेट ऐक्ट (Local Private Act) के अन्तर्गत होना आवश्यक कर दिया गया । आज-कल यही स्थिति है । इस सम्बन्ध में कुछ कानूनी हेर-फेर होने के बाद मौजूदा स्थिति फिर वही है । यद्योत्तर वर्षों में, १९४५ और १९५० ई० के बीच में एक लोकल गवर्नमेंट बाउडरीज कमिशन (Local Government Boundaries Commission) की स्थापना हुई और उसे फिर उठा दिया भी गया । तात्पर्य यह कि इसके फल-स्वरूप परिस्थिति में परिवर्तन नहीं हुआ और स्थिति पहले ही जैसी है ।

अब हमलोग एक बौरो (Borough) और एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District) के अन्तर के प्रश्न पर आ गये हैं और इसका संक्षिप्त उत्तर यह है कि स्थानीय प्राधिकारी अर्थात् बौरो काउंसिल (Borough Council) के आन्तरिक सगठन तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट के आन्तरिक सगठन में जिन बातों का अन्तर है, उसका विशेष विवरण हमलोग छठे अध्याय में देंगे और अर्बन डिस्ट्रिक्ट की अपेक्षा बौरो की स्थिति अधिक प्रतिष्ठा की है । इन दोनों प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों की शक्तियाँ व्यावहारिक रूप से एक ही प्रकार की हैं । बौरो को एक प्रकार का ऐतिहासिक अधिकार मिला हुआ है और जिसकी पुष्टि कानून द्वारा भी की गई है । बौरो को स्वयं अच्छे प्रबन्ध तथा शासन के लिए उप-नियम बनाने के अधिकार हैं, किसी प्रकार की गड़बड़ी को रोकने के लिए भी उप-नियम बनाने का उन्हें अधिकार है । हाँ, इतना अवश्य है कि उस विभाग के मंत्री की स्वीकृति इन बातों में मिलनी चाहिए । और यद्यपि काउंटी को भी इसी प्रकार की शक्तियाँ हैं फिर भी उसे अपने प्रशासकीय क्षेत्र के अन्तर्गत के बौरो को इस प्रकार के काउंटी के उपनियमों के दामरो से

अलग कर देना पड़ेगा । दूसरी तरफ अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को ऐसे बृहत् प्रकार के उपनियम बनाने के अधिकार नहीं हैं, यद्यपि उन्हें भी, पब्लिक हेल्थ ऐक्ट्स (Public Health Acts) के अन्तर्गत कुछ खास-खास बातों के सम्बन्ध में उपनियम बनाने के अधिकार हैं ।

एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District) और एक रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District) के बीच जो अन्तर है, उसकी जानकारी के लिए अधिक टीका-टिप्पणों की जरूरत नहीं है क्योंकि उनके नाम से ही स्पष्ट रूप से पता चल जाता है कि जिस प्रकार के क्षेत्रों की वे सेवा करते हैं वे विभिन्न हैं या विभिन्न माने जाते हैं । रूरल डिस्ट्रिक्ट को सामुदायिक ढंग की सेवा प्रदान की आम तौर से शक्ति नहीं है जैसा कि अर्बन डिस्ट्रिक्ट को है । फिर भी पैरिश (Parishes) तथा शहरी रूप धारण करने वाले क्षेत्रों के विकास के प्रबन्ध के लिए, रूरल डिस्ट्रिक्ट को, उस विभाग के मंत्री द्वारा यह शक्ति प्रदान की जा सकती है कि अपने इलाके के खास-खास क्षेत्रों के लिए विशेष अधिकारों के लिए आवेदन करें । हमें यह स्मरण रखना चाहिए कि ये अधिकार अर्बन डिस्ट्रिक्ट को स्वतः मिल जाते हैं ।

अन्ततः एक और अन्तर को ध्यान में रखना चाहिए जो एक रूरल पैरिश (Rural Parish) और एक अर्बन पैरिश (Urban Parish) के बीच है । अब सिर्फ रूरल डिस्ट्रिक्ट ही हैं जो स्थानीय शासन की प्रशासकीय इकाई हैं और वह इस अर्थ में कि यह अपनी ही पैरिश मीटिंग या पैरिश कौंसिल द्वारा शासित होती हैं । फिर भी, अर्बन डिस्ट्रिक्ट जन्म तथा मृत्यु और विवाह बर्गरह के रजिस्ट्रेशन के काम के लिए एक कार्य-क्षेत्र बन जाता है, लेकिन इसकी सीमाओं के, विकास और परिवर्तन के साथ-साथ, बोरो और अर्बन डिस्ट्रिक्ट की सीमाओं के साथ मिलाने की साधारण रूप से चेष्टा की जा रही है ।

ऊपर बताये गये वर्गीकरण के अनुसार यह मानना पड़ेगा कि जिस प्रकार की नामावली का प्रयोग किया गया है उससे उनका अर्थ नहीं स्पष्ट होता है और इसलिए यह और अधिक अफसोस की बात है कि १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंट एक्ट (Local Government Act) ने एक और शब्द "काउंटी डिस्ट्रिक्ट" (County District) जोड़कर पहले से स्थित गडबडी में और अधिक उलझन पैदा कर दिया है। उस अधिनियम (Act) ने अन्तर्गत बोरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट को यह नाम दिया गया है ताकि यह पता चल सके कि वे सब प्रशासकीय काउंटी की इकाइयाँ हैं।

क्षेत्रीय रूप

(The Area Pattern)

६२ प्रशासकीय काउंटी हैं। प्रशासकीय काउंटी वह काउंटी है जिसमें से काउंटी बोरो का प्रतिनिधित्व करने वाले द्वीप निकाल लिए गये हैं, अर्थात् इसकी सीमाएँ भौगोलिक काउंटी की सीमाओं का अनुसरण करती हैं जिसमें निम्नलिखित अपवाद हैं। योर्कशायर ३ प्रशासकीय काउंटी में बँटा हुआ है, जिनके नाम ये हैं—ईस्ट, वेस्ट तथा नोर्थ राइडिंग्स (North Ridings)। लिंक्न भी ३ प्रशासकीय काउंटी में बँटा हुआ है—हालंड, केस्टेवेन तथा लिंड्स। सफ़ोक (Suffolk) तथा ससेक्स (Sussex) दोनों भी पूर्वी तथा पश्चिमी दो प्रशासकीय काउंटी में बँटे हुए हैं। कैम्ब्रिजशायर भी दो भागों में बँटा हुआ है—कैम्ब्रिजशायर तथा एली का द्वीप (Isle of Ely)। नोर्थम्पटनशायर भी दो काउंटी में बँटा हुआ है—नोर्थम्पटनशायर काउंटी तथा "सोक ऑफ पीटरबोरो" (Soke of Peterborough)। हैम्पशायर का प्रमुख भूभाग एक प्रशासकीय काउंटी है तथा वाइट का द्वीप (Isle of Wight) दूसरा भाग है। अन्ततः, लंडन, जो एक

भौगोलिक काउटी नहीं है, एक प्रशासकीय काउटी के रूप में संगठित कर दिया गया। इस विशेष विभाजन के अतिरिक्त, जब १८८८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट ने काउटी काउंसिल की स्थापना की, तब काउटी की सीमा वही रही जो कि नौसंत विजय के समय से थी, और कुछ काउटी बीरो के अधिक विकास को छोड़कर अन्य की वे सीमाएँ स्थायी रही हैं यद्यपि कि अन्य इकाइयों में वे अधिकांश के क्षेत्रों में बहुत अधिक परिवर्तन आ गया है।

मेट्रोपोलिटन लंडन अर्थात् लंडन काउटी काउंसिल के क्षेत्र की जनसंख्या ३२ २५ लाख और ३५ लाख के बीच में है। प्रांतीय प्रशासकीय काउटी के आकार में बहुत अन्तर है। लकाशायर की आबादी २० लाख से अधिक है और मिड्ल सेक्स की भी वही है, स्टलैंड की आबादी सिर्फ १८००० है, १३ काउटी इस आकार के हैं कि उनकी जनसंख्या १००,००० से कम है और कुछ काउटी में से तिहार्ई की जनसंख्या १००,००० और ३००,००० के बीच में है और औसतन आकार यही मालूम पड़ता है। पूरा लंडन और उसके पड़ोस की मिड्ल सेक्स की काउटी भी बरीब-बरीब पूरा, शहरी इलाका ही है, लेकिन एक औसतन काउटी का क्षेत्र विभिन्न रूप का पाया जाता है—प्रधानतया उनका क्षेत्र दिहाती रहता है लेकिन उनके अन्तर्गत बहुत से शहरी इलाके भी रहते हैं जिनका प्रतिनिधित्व नॉन-काउटी बीरो और अवंन डिस्ट्रिक्ट द्वारा होता है—और उनमें कुछ का आकार बहुत बढ गया है यद्यपि उन्होंने उच्च स्तर नहीं धारण किया है तथा प्रशासकीय काउटी में से नहीं निकल गये हैं जैसा कि उनके काउटी बीरो रहन पर होता।

८३ काउटी बीरो हैं। यद्यपि, जैसा कि पहले कहा गया है, एक काउटी बीरो के निर्माण के लिए जनसंख्या का भोजूदा स्तर ७५,००० है, फिर भी बरीब बीस काउटी बीरो की जनसंख्या उससे

कम है । दूसरा तरफ करीब बीसो ऐसे वाउटी बीरो हं जिनकी जन-सख्या २००,००० से अधिक है और वे प्रान्तीय शहरो की प्रथम श्रेणी में आते है । शेष सम्पन्न और मुगठित शहरी समुदाय है ।

३०९ नॉन-काउटी बीरो और २९ मेट्रोपोलिटन बीरो (Metropolitan Borough) है । नॉन-काउटी बीरो में से, करीब तीन दर्जनो की जन-सख्या ५,००० और १०,००० के बीच में है और करीब ६० की जनसख्या ५,००० से कम है, और इन ६० म से करीब २० की जनसख्या २५०० से भी कम है । इनम से करीब सभी प्राचीन बीरो है और औद्योगिक क्रान्ति (Industrial Revolution) के युग से पहले के समय में ये बहुत महत्वपूर्ण थे किन्तु औद्योगिक क्रान्ति के साथ-साथ जो बड़े-बड़े शहरो का विकास हुआ उसने इनके महत्त्व को कम कर दिया । दूसरी तरफ, ११ नॉन-काउटी बीरो की जनसख्या १००,००० और २००,००० के बीच में है । एक साधारण नॉन-काउटी बीरो के लिए जन-सख्या की सीमा २०,००० और ७०,००० के बीच में है ।

५७२ अर्बन डिस्ट्रिक्ट है जिनमें से २ की जनसख्या १००,००० और २००,००० के बीच में है किन्तु उनमें से करीब-करीब ३०० की जनसख्या १०,००० से भी कम है । इस श्रेणी में छोटी इकाइयो की सख्या ध्यान देने योग्य है, करीब १५० की जन-सख्या ५,००० से कम है अर्थात् इतना कम कि जिसे आजकल के नगर की योजना बनाने वाले एक पडोसी समाज की इकाई कायम करने के लिए एक न्यूनतम सीमा समझते है । इनमें से करीब १०० की जनसख्या २५०० और ५००० के बीच म है और करीब ५० की जन-सख्या २,००० म कम है ।

४७५ रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल है जिनमें से ५ का क्षेत्रफल २००,००० एवड १ अधिक का है—जो ६ काउटी कौंसिल के अलग-अलग

सफल से अधिक है । किसी की भी जनसंख्या ८०,००० से ९०,००० तक से फाजिल नहीं है । एक सौ या उससे अधिक की जनसंख्या २०,००० से ७०,००० के बीच है, दो सौ या उससे अधिक की जनसंख्या १०,००० और २०,००० के बीच है और करीब १५० की जनसंख्या १०,००० के नीचे है ।

७,००० पेरिश (Parishes) हैं जिनके साथ कौंसिल भी हैं, और ४,१०० पेरिश हैं जो सिर्फ मीटिंग (Meetings) द्वारा ही शासित होते हैं ।

इनको छोड़कर, इंग्लैंड और वेल्स में स्थानीय प्राधिकारियों की संख्या १५३० (अस्थायी समितियों की गणना नहीं करने पर) है और उनमें से करीब दो तिहाई की जनसंख्या २०,००० से कम है और करीब २५० की जनसंख्या ५,००० से भी कम है ।

परिशिष्ट (स) की तालिका से, जिसमें स्थानीय प्राधिकारियों (पेरिश, लडन वाउटो कौंसिल और मेट्रोपोलिटन बोरो को छोड़कर) की जनसंख्या को दिखलाया गया है, देश में स्थानीय शासन के क्षेत्रीय रूप का एक साधारण अन्दाज लग सकता है ।

बनावट की क्या कसौटी होनी चाहिए ?

(What Tests Should Structure Satisfy ?)

दसवें अध्याय में, हमलोगों ने बनावट सम्बन्धी वर्तमान आलोचनाओं का सारांश दिया है तथा इसकी उन्नति या अवग्रह (Superbession) के बारे में हाल में दिए गये प्रस्तावों का भी सारांश दिया गया है । हमलोगों का नाम यहाँ उनकी व्याख्या करनी है, और हमलोग यह सिर्फ इससे बाह्य रूप का वर्णन करके नहीं कर सकते हैं । हमलोगों को उन उद्देश्यों की एक धारणा बना लेनी पड़ेगी जिनकी पूर्ति स्थानीय शासन की बनावट को करनी चाहिए तथा उन नियमों

और शर्तों को भी स्पष्ट करना पडगा जिनकी पूर्ति इसकी बनावट को करनी पडेगी और तब हमलोगों को उस योजना को अलग करना पडगा जिसके आधार पर खासकर इस प्रकार की बनावट कायम हुई ताकि उन उद्देश्यों और नियम तथा शर्तों की पूर्ति हो सके । तीभी हमलोग स्थानीय शासन की बनावट को अच्छी तरह नहीं समझ सकेंगे—और इसकी और कम सम्भावना रहेगी कि हमलोग यह निर्णय कर सकेंगे कि इसका किस प्रकार सुधार किया जाय या इसे बदला जाय—अगर हमलोग यह नहीं जान जायें कि योजना और योजना के प्रयोग (या कुप्रयोग) में किस प्रकार का अन्तर है । इसलिए प्रथमतः हमलोगों को देखना चाहिए कि स्थानीय शासन की बनावट को किन उद्देश्यों और किन नियमों, तथा शर्तों की पूर्ति करनी चाहिए ।

किसी खास स्थानीय प्राधिकारी के उत्तरदायित्व के दायरे के अन्तर्गत "नीति" (Policies) तथा "प्रशासन" (Administration) के कार्यों के बीच अन्तर दिखाने के लिए स्थान है, किन्तु एक मोटा-मोटी राष्ट्रीय दृष्टिकोण से स्थानीय प्राधिकारी का कार्य प्रशासकीय तथा कार्यपालिका का है । वे उन नीतियों का पालन करते हैं तथा उनके अनुसार शासन करते हैं जो ससद द्वारा निर्धारित की जाती हैं तथा कुछ अंशों में उनकी स्पष्ट परिभाषा भी दे दी जाती है । इसलिए स्थानीय शासन की बनावट का प्रमुख उद्देश्य, साधारण तौर से प्रशासकीय होना चाहिए । प्रशासकीय शब्दों में स्थानीय शासन की बनावट के बारे में अच्छी तरह समझा जा सकता है और अन्ततः उसे प्रशासकीय कसौटी पर ही जाँचा जाना चाहिए । नागरिक की सेवा होनी चाहिए और स्थानीय प्रजातंत्र की यत्र विधि का प्रमुख उद्देश्य होना चाहिए नागरिक की अधिकतम कार्यकुशलता और मितव्ययिता के साथ सेवा करना । "मितव्ययिता के साथ" का यह तात्पर्य नहीं है कि नागरिक की सेवा जहाँ तक सम्भव हो कम खर्च में की जाय

वाल्कि यह कि खर्च उतना कम होना चाहिए जो कार्य के एक दिए हुए स्तर और उचित कार्यकुशलता को कायम रख सके। "कार्य-कुशलता" से यह तात्पर्य है कि, स्थानीय जन-सेवा के क्षेत्र में नागरिकों को आवश्यकता की पूर्ति का प्रबन्ध रहे और लोगों को कम-से-कम असुविधा का सामना करना पड़े, लेकिन साथ-ही-साथ एक दिए हुए स्तर और विधि के अनुरूप सभी कार्य सुचारु रूप से हों। स्थानीय शासन की कार्यकुशलता के सबसे महत्वपूर्ण पहलुओं में एक यह भी है, उसमें नई समस्याओं को अपनाने की क्षमता भी रहनी चाहिए।

अब हम इस पर विचार करें कि 'बनावट' (Structure) का इन उद्देश्यों पर किस हद तक प्रभाव पड़ेगा। यह सत्य है कि बहुत अंश तक, यह स्थानीय प्राधिकारियों की योग्यता और संगठन पर निर्भर करता है। फिर भी बनावट का महत्त्व बहुत अधिक हो सकता है। अगर सभी नहीं तो अधिकांश आवश्यकताएँ, जिनकी पूर्ति नागरिक स्थानीय शासन की एजेंसियों के द्वारा चाहता है, इस प्रकार की हैं जो आर्थिक कही जा सकती हैं। नागरिक को एक सेवा के साथ दूसरी सेवा चाहिए और उन सभी सेवाओं में एक दूसरे से सम्बन्ध है और यह वाछनीय तथा शायद अत्यावश्यक भी है, और विद्वेष रूप से अगर सेवाएँ सम्बद्ध हों, कि एक ही एजेंसी सभी सेवाओं की पूर्ति करे और इस तथ्य का पता बाद में चला है कि साधारणतया यही अधिक कम खर्चीला तरीका है। इन धारणाओं में, आजकल के उम सिद्धान्त को, जिसके अनुसार ऐसे स्थानीय प्राधिकारियों की स्थापना की जाती है जो एक ही साथ कई प्रकार की सेवाएँ करती हैं, जिसे औरों की अपेक्षा तरजीह दी जाती है, सम्मिलित है। मौजूदा बनावट इसी सिद्धान्त के अनुरूप है।

फिर, जिस क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकारी काम करते हैं वह स्थानीय सेवा का अकार (Site) निर्धारित करता है जिसे एक प्रस्तावकीय दृष्टि

भी कहा जा सकता है, और यह मितव्ययिता और कार्यकुशलता पर, जिसके अनुसार सेवाओं का कार्य चलाया जा सकता है, काफी प्रभाव डाल सकता है। जिस प्रकार व्यावसायिक संगठन के ऊपर "लॉ ऑफ इन्क्रीजिंग रिटर्न" (Law of Increasing Return) का प्रभाव पड़ता है, उसी प्रकार स्थानीय शासन की सेवाओं पर भी इस नियम का प्रभाव पड़ता है। इन स्थानीय प्राधिकारियों के आकार की एक निम्नतम सामा भी होनी चाहिए। क्योंकि ऐसा नहीं होने से, टेक्नीकल दृष्टिकोण से भी अच्छी तरह काम करने के लिए, बहुत से अनावश्यक खर्च होंगे, बहुत-सी मशीनों और कार्यकर्त्ताओं की आवश्यकता बढ़ जायगी। और इनकी तुलना में, अगर बड़े आकार के स्थानीय प्राधिकारी रहे तो उनके अन्तर्गत मौजूदा कितने छोटे क्षेत्र चले आयेगे और अनुपात में पूँजी तथा जनशक्ति की कम आवश्यकता होगी। यह भी आवश्यक है कि बड़े आकार की भी एक ऊपरी सीमा होनी चाहिए जहाँ इस प्रकार से प्राप्त विभिन्न मितव्ययिता, नियंत्रण तथा देखभाल की कठिनाइयों से सन्तुलित हो जायें। नियंत्रण और देखभाल के कार्य में बहुत प्रकार की देख-रेख की आवश्यकता पड़ती है जिनमें खर्च भी पर्याप्त होता है, नियंत्रण के उपाय निकालने पड़ते हैं, तथा एकदम कठोर, निर्धारित नियमानुसार कार्य करने का सिलसिला बन जाता है और ये सभी हर एक जगह उच्चस्तरीय इकाई (Super-scale unit) की चुटियाँ हैं। इसमें कोई सन्देह नहीं कि प्रत्येक सेवा के लिए एक आदर्श (Optimum) आकार होगा, जो हर एक मामले में विभिन्न होगा और स्थानीय शासन के पूर्ण अनुभवी प्रशासकगण सेवाओं के प्रमुख समूहों को मानते हैं जिन्हें बड़े या छोटे क्षेत्रों की आवश्यकता होती है। ऐसी हालतों में, जबतक कि हमलोग ऐसी प्रणाली नहीं निकालते हैं जिसमें प्रत्येक सेवा के लिए एक स्थानीय प्राधिकारी होगा, यह अत्यन्त महत्वपूर्ण हो जाता

है कि जहाँ तक सम्भव हो सके सेवाओं का उचित समूह बनाया जाय । प्रशासकीय दृष्टिकोण से, आकार के कारण जो मितव्ययिता होगी, उसके अलावे यह सम्भव है कि क्षेत्र इतने छोटे हों कि सेवाओं को अच्छी तरह सुचारु रूप से चलाने के लिए आवश्यक आर्थिक साधन नहीं हो अर्थात् वे स्थानीय निवासियों की, एक दिए हुए स्तर के अनुसार सेवा नहीं कर सकें और कार्यकुशलता के लिए जो आवश्यक है, उनके लिए उनके पास योग्य और पर्याप्त सहाय में कर्मचारी नहीं हो ।

जो पहले कहा जा चुका है, उससे प्रत्यक्ष है कि किसी भी दिए हुए इलाके में, स्थानीय शासन की बनावट किस प्रकार की होगी, यह कई प्रकार के विचारों के आधार पर निर्भर करता है । फिर भी, जिन उद्देश्यों और शर्तों का जिक्र किया गया है, उनके अलावे और हैं जिनकी पूर्ति होना आवश्यक है और ये सेवाओं की प्रकृति के अनुसार उत्पन्न होती हैं । इस बात का विना स्थाल किये हुए कि प्रशासन के लिए सबसे अच्छा क्षेत्र कौन होगा, हमलोगों को उन क्षेत्रों की ओर ध्यान देना होगा जहाँ तक उस प्रशासन की सीमा होगी, और जिसे कि छोटा क्षेत्र होना चाहिए अगर सेवाओं से किसी खास स्थान के समाज को लाभ पहुँचना हो, (उदाहरण के लिए सहरी सुविधाएँ) में रोशनी का प्रवर्धन) और या क्षेत्र बड़े हो सकते हैं (सेवाओं से होनेवाले लाभ बहुत दूर में फैले हुए ही (उदाहरण के लिए वर्गीकृत मार्ग) या अगर उस क्षेत्र को कई तरह की सेवाओं की जरूरत हो (उदाहरण के लिए बाउटी क्षेत्रों में शिक्षा तथा कल्याण) ।

और अन्ततः, हमलोगों को यह स्मरण रखना चाहिए कि हमलोगों के स्थानीय शासन की सेवाओं के ऊपर जनता के प्रतिनिधियों के लिए उपयुक्त क्षेत्र का पता लगाना चाहिए । इसका यह है कि चुनाव क्षेत्रों को ऐसा होना चाहिए जो स्थानीय

चुनाव की दृष्टि से अच्छे होने चाहिए और जिनके कारण जनता के प्रतिनिधि और उनके क्षेत्र में आसानी से सवध स्थापित हो सके नया प्रतिनिधियों और स्थानीय प्राधिकारियों के पदाधिकारियों और विभागों के बीच में आसानी से सम्बन्ध स्थापित हो सके । प्रशासकीय कार्यकुशलता को ध्यान में रखते हुए य मय विचारणीय बातों को महत्व देना आवश्यक है । स्थानीय प्राधिकारियों के काम करनेवाले एजेंट, जैसे इसके पदाधिकारियों को जनता के प्रतिनिधियों की देखरेख और नियंत्रण में काम करना आवश्यक है । जनता के ये प्रतिनिधि ही उस क्षेत्र के स्थानीय प्राधिकारियों हो और बहुत अशोभ, जिम हद तक यह देखरेख और नियंत्रण कामयाब हो सकेगा, वह चुनाव के लिए और स्थानीय प्राधिकारियों के संगठन के लिए चुन गये क्षेत्र की उपयुक्तता पर निर्भर करता है, सेवाओं के लिए जो उपयुक्त क्षेत्र की आवश्यकता होती है, वह तो अपनी जगह पर अलग है ही ।

ये सब विचार इस बात पर और अधिक जोर डालते हैं—हमेशा जिसकी ओर उनलोगों का ध्यान नहीं जाता है जो किसी विशेष सेवा के प्रशासन में सिर्फ आदर्श प्रबंध की तान में रहते हैं—कि जिस खास ढंग से कोई क्षेत्र स्थानीय शासन के साधारण बनावट के अंदर सपाया जाय, वह प्रशासकीय आवश्यकताओं और सेवाओं के क्षेत्रीय विशेषताओं—जो एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में विभिन्न हो सकती हैं—आधिक आवश्यकताएँ और जनता के उचित नियंत्रण के लिए आवश्यक शर्तों, इन सभी बातों के समीकरण (Equation) का फल है ।

वर्तमान बनावट में अन्तर्निहित अर्थधारणाएँ

(The Conceptions underlying the Present Structure)

जैसा कि हमलोग पहले ही बता चुके हैं, वर्तमान बनावट का विकास आंशिक रूप में धीरे धीरे हुआ । इसलिए यह नहीं मान लिया

जाना चाहिए कि वर्तमान बनावट, स्थानीय शासन के बनावट की पूर्णतया तर्कपूर्ण और पहले से बनी हुई अवधारणा के अनुरूप है। अर्थात् स्थानीय शासन किस प्रकार का होना चाहिए, पूर्णतया उसी के अनुसार यह बनावट नहीं है। किन्नासों की आवश्यकता थी, इसकी अवधारणा धीरे-धीरे बनती गई ज्यों ज्यों पिछली शताब्दी में सामाजिक आवश्यकताएँ उत्पन्न होती गईं और उनकी पूर्ति करने में जो अनुभव प्राप्त किए गये उनसे भी बहुत सहायता मिली। फिर भी पिछली शताब्दी के उत्तरार्ध में, कुछ खास प्रकार की विचारधाराओं का विकास हुआ जिसने स्थानीय शासन की बनावट को मौजूदा रूप दिया।

प्रथमतः, इस विचार ने धीरे-धीरे जड़ जमा लिया कि यह अधिक अच्छा है, कि स्थानीय प्राधिकारियों की एक सक्षिप्त (Compendious) प्रणाली रखी जाय। प्रत्येक स्थानीय प्राधिकारी कई प्रकार के उपयुक्त काम करें बल्कि यह नहीं कि प्रत्येक प्राधिकारी अलग अलग से एक सेवा कर, खास करके जिसके लिए उनकी स्थापना की गई है अर्थात् खास-खास सेवाओं के लिए अलग अलग प्राधिकारी (Ad hoc authorities)।

दूसरी बात यह है कि शहर और देहात के सचि का अलग-अलग अनुसरण करना आवश्यक समझा गया, और बहुत अज्ञ तक, दोनों प्रकार के क्षेत्रों में अन्तर लाने के लिए उनके लिए अलग अलग स्थानों का प्रबंध हुआ। इस प्रकार का अन्तर कायम रखने के लिए, हमकी पुष्टि के लिए कोई खास नीति नहीं थी। लेकिन समय-समय पर शहरी और देहाती क्षेत्र का अन्तर रखना, औद्योगिक-विकास द्वारा लाई गई सेवाओं और एजेंसियों के विकास के लिए सबसे आसान तरीका था। यद्यपि शहरी और देहाती क्षेत्र का अन्तर अलग किया जाना, आलोचना का विषय रहा है, फिर भी ऐसा

नही कहा जा सकता है कि इस विचार को सर्वसाधारण स्वीकृति मिली है अर्थात् यह अभी भी विवादास्पद विषय है ।

तीसरी बात यह है कि यह आवश्यक समझा गया कि स्थानीय समाज को, जो स्पष्टतया एक दूसरे से विलकुल अलग थे, यद्यपि वे एक दूसरे से बहुत दूर नहीं थे, अपनी-अपनी सेवाओं का खर्च उठाने दिया जाय क्योंकि विभिन्न क्षेत्रों में विभिन्न प्रकार की सेवाओं की जरूरत होती थी और अलग-अलग क्षेत्रों के लिए अपनी आवश्यकता के अनुसार अन्य प्रकार की सेवाएँ भी उपयुक्त होती थी । इस प्रकार के दृष्टिकोण ने स्पष्टतया इस सिद्धान्त की पुष्टि की जिसके अनुसार यह आवश्यक समझा गया था कि शहरी और दिहाती क्षेत्रों में अन्तर कायम रखा जाय ।

चौथी बात यह है कि, बाद में चलकर इस धारणा का विकास हुआ कि सबसे बड़े शहरों के बाहर, स्थानीय स्वशासन की विस्तृत यत्रविधि को इस प्रकार की होनी चाहिए जिसके अन्तर्गत ऐसी सेवाओं को जिनके लिए बड़े क्षेत्र चाहिए और ऐसी सेवाओं को जिनके लिए छोटे क्षेत्र चाहिए, समावेश होना चाहिए । सेवाओं के लिए बड़े या छोटे क्षेत्र नियंत्रण या सेवाओं के खर्च का प्रबन्ध करने के ह्याल से हो सकते हैं ।

अब हम इन विचारों पर अलग-अलग से समीक्षा करें । इस सगठन के सम्बन्ध में विस्तृत यत्रविधि के सिद्धान्त का जो धीरे धीरे विकास हुआ, उसका उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक कुछ खास फल नहीं निकला । औद्योगिक क्रांति के प्रारम्भ से उस समय तक, नये स्थानीय स्वशासन की सेवाओं का प्रबन्ध, खास-खास सेवाओं के लिए बनाये गये अलग-अलग कई प्राधिकारियों द्वारा किया जाता था, इस-लिए नहीं कि सगठन का यही प्रबन्ध औरो से अच्छा समझा जाता था, बल्कि इसलिए कि उन परिस्थितियों में साधारणतया यही सम्भव

था। इस प्रकार, यद्यपि १८३५ ई० के म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act) ने मौजूदा बनावट के लिए सबसे पहला तत्व कायम किया जिसे बोरो (Boroughs) कहना है और उसे प्रजातांत्रिक सविधान दिया गया, फिर भी पुनर्संगठित बोरो में कई प्रकार की सेवाएँ जैसे सड़क बिछाने (Paving), रोशनी का प्रबन्ध (Lighting) और देखभाल (Watching) कमिश्नरी के द्वारा, जिनकी चर्चा दूसरे अध्याय में हो चुकी है, होती रही। १८३५ ई० के अधिनियम (Act) न नये बोरो के संगठन के लिए कुछ प्रबन्ध नहीं रखा और बाद में चलकर बड़े बड़े जिन नये समाजा की स्थापना हुई, उनकी सेवा कमिश्नरी द्वारा ही होती रही। फिर, शुरू में ही १८३५ ई० में उच्चपथ (Highways) के प्रशासन में जो सुधार हुए, उसके खात "हाइवे बोर्ड्स" (Highway Boards) कायम किए, और जन स्वास्थ्य सम्बन्धी कानून ने जिसकी शुरुआत १८४८ ई० के "पब्लिक हेल्थ ऐक्ट" (Public Health Act) से हुई, ने अलग "बोर्ड्स ऑफ हेल्थ" (Boards of Health) कायम किया, यद्यपि कई हालतों में इन्होंने सुधार-सम्बन्धी सस्याओं और कमिश्नरी को अपने अन्तर्गत मिला लिया। वास्तव में यह कहना अधिक ठीक है कि "टाउन कमिश्नर" (Town Commissioner) की सस्याओं के विभिन्न नाम, हाइवेज तथा हेल्थ बोर्ड्स (Highways and Health Boards) ही वास्तव में, आधुनिक नगरपालिका (Municipalities) के अंगुष्ठा थे और न कि पुराने निगम (Corporations) जिन्हें १८३५ ई० में उठा दिया गया।

इसी प्रकार "पुअर लॉ" (Poor Law) का प्रशासन भी उसके लिए निर्मित खास सस्याओं द्वारा होता रहा। इनका नाम "गार्जियन्स ऑफ द पुअर" (Guardians of the poor) था

जिनकी स्थापना १८३४ ई० में हुई थी। इनके प्रशासन के क्षेत्र को कई पेरिशो को मिलाकर बनाया गया था जिन्हें "यूनियन" (Unions) कहा जाता था (इसलिए पुअर लॉ की संस्था का नाम, वर्तमान सताब्दी के मुधार के पहले तक "दि यूनियन" था) और यहाँ तक कि जब १८७० ई० के एडुकेशन ऐक्ट (Education Act) के अनुसार सरकारी पैमाने पर शिक्षा की व्यवस्था हुई, इसके स्थानीय प्रशासन का काम "स्कूल बोर्ड" (School Board) को देना पड़ा। १८८८ ई० और १८९४ ई० में बनाये जानेवाले कानून के पहले इस सम्बन्ध में जो एक प्रसिद्ध विवाद हुआ उसमें १८७० ई० के करोंब जो स्थिति थी, उसका वर्णन जिस प्रकार किया गया वह यह है—“प्राधिनारियो की अव्यवस्था, क्षत्रों की अव्यवस्था और सबसे अधिक खराब कि उपशुल्को (Rates) की अव्यवस्था।”

जैसा कि हमलोग देख चुके हैं, इस स्थिति का मुकाबला १८८८ ई० और १८९४ ई० के कानून द्वारा हुआ जिसने बड़े-बड़े शहरों को काउटी बौरों का एकात्मक (Unitary) सविधान दिया गया जिसे स्थानीय शासन के लिए विस्तृत रूप से सिद्धान्त का अधिकतम विकास समझा जा सकता है और जिसने काउटी क्षेत्र में सेवाओं को काउटी, बौरों, या डिस्ट्रिक्ट और कुछ अंश तक पेरिशो के इर्द-गिर्द में समूह के रूप में बना दिया। यहाँ तक कि पुरानी प्रणाली के ध्वसावशेष को साफ करने में भी कुछ समय लग गया। इस प्रकार १९०२ ई० के एडुकेशन ऐक्ट (Education Act) के पहले तक स्कूल बोर्ड्स (School Boards) को नहीं उठाया गया। इस अधिनियम ने प्रारम्भिक शिक्षा को ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउटी (Administrative County) और गत जन गणना में जिन बौरों (Borough) की जनसंख्या १०,००० हो और अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District) जिसकी जनसंख्या २०,००० हो के बीच बाँट दिया और काउटी

काउन्सिल (County Council) सम्पूर्ण काउन्टी के क्षेत्र में हर एक जगह माध्यमिक (Secondary) शिक्षा के लिए प्राधिकारी (Authority) बन गई। और १९२९ ई० के सुधार के अनुसार 'गार्जियन ऑफ दि पुअर' (Guardians of the Poor) को उठाया जा सका और उनके काम को काउन्टी तथा काउन्टी बोरो को हस्तान्तरित कर दिया गया और साथ ही-साथ यह प्रबन्ध कर दिया गया कि काउन्टी क्षेत्र में काउन्टी को स्थानीय समितियों की सहायता से जिन्हें "गार्जियन कमिटी" (Guardian Committee) कहा जाता था काम करना चाहिए। १९२९ ई० के पहले यह काम नहीं हो सका।

साधारणतः हमलोग कह सकते हैं कि स्थानीय शासन के विस्तृत रूप वाले सिद्धान्त में प्रत्यक्ष कई लाभ हैं। प्रशासन में मितव्ययिता होगी यद्यपि इसके द्वारा एक सेवा की दूसरी सेवा की बराबरी में रखकर उनमें सामञ्जस्य स्थापित करने की संभावना रहती है और उसके कार्यों में लोभ रहता है, उनके पास बहुत प्रकार के साधन रहते हैं और विभिन्न कार्यों के करने के लिए उसके पास बहुत से योग्य कर्मचारी रहते हैं और इनके फलस्वरूप उसमें नये कामों को करने में क्षमता रहती है, काउन्टी बोरो में इस सिद्धान्त को और अधिक काम में लाया जाता है।

काउन्टी बोरो के प्रकार के शासन के लाभ बहुत प्रमाणात्पादन हैं। प्रत्येक सेवा का अपने विस्तार और स्वभाव के अनुसार अलग-अलग "बाजार" (Market) है जिससे "उत्पादन" (Producer) और "उपभोक्ता" (Consumers) में आसानी से सम्पर्क स्थापित हो सके, उनी स्थान पर शीघ्रता से कारवाई की जा सके, उपभोक्ताओं की आवश्यकताएँ जानी जा सकें तथा काउन्सिल (Council) के प्रबन्धकर्त्ताओं (Management) द्वारा अच्छी तरह देखरेख

हो सके। कौंसिल स्वयं सदभं (reference) की बातों के लिए बहुत कारगर केन्द्रीय स्थान है और प्रबन्धकर्ता उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं और शिकायतों को सुनेंगे। जैसा कि हमलोग कह चुके हैं, नागरिकों की आवश्यकताएँ अक्सरहाँ इस प्रकार सम्मिलित तथा जटिल रहती हैं कि उनकी पूर्ति एक सेवा और दूसरी सेवा के बीच अधिकतम सहयोग से ही हो सकती है और नाउठी वीरो का सगठन इस प्रकार के सहयोग के लिए अधिक सभावना प्रदान करता है जैसा कि अन्य प्रकार के स्थानीय स्वशासन में नहीं है। जो विभाग, जनता को की गई सेवाओं को एक समूह में लाकर अपने दायरे के अन्तर्गत रखता है, उस विभाग में एक दूसरे से सम्बन्ध स्थापित कर सहायता लेने में आसानी होती है और ये सब बातें तथा बहुत विभिन्न प्रकार के जो कर्मचारी रहते हैं वे सब मिलकर उस सगठन को ऐसा बना देते हैं उसमें अनोखे ढंग से नये काम को अपनी पकड़ में लाने तथा उसे कुशलता से करने की क्षमता आ जाती है। साथ ही-साथ, विभागों (Departments) की समीपता या सान्निध्य (Juxtaposition) कई प्रकार से सर्वांगीण मितव्ययिता लाता है। केन्द्रीय कार्यालय, जैसे वानूनी और वित्तीय कार्यालय, इंजिनियरिंग तथा भवन निर्माण (Architectural) जैसे काम करने वाले विभागों की सेवा कर सकते हैं और बदले में ये प्रशासन को सलाह दे सकते हैं तथा सेवा कर सकते हैं। अन्ततः पूरा सगठन एकात्मक नियंत्रण के अन्तर्गत काम करता है जो जनता के प्रतिनिधि तथा विशेषज्ञों को अधिक बार निकटतम सम्पर्क में ला देता है (क्षेत्र के घने और एक साथ रहने के कारण) और इस प्रकार तथा स्थानीय कार्यों का स्थानीय जनता के प्रति उत्तरदायित्व की प्रत्यक्षता के कारण यह नौकरशाही (Bureaucratic) दृष्टिकोण और आदत के विकास को बहुत अच्छी तरह रोक पाता है। संक्षेप में हम कह सकते हैं कि इस सगठन में सबसे उच्च श्रेणी की

लोच (elasticity), साधन, मितव्ययिता तथा जनता की आवश्यकता के अनुरूप कार्य करने की क्षमता है, और यह प्रधानतया इसलिए उत्पन्न होता है कि कई प्रकार के कार्य केन्द्रीभूत होकर एकात्मक स्थानीय नियंत्रण के अंतर्गत रहते हैं और यह एकात्मक नियंत्रण इसकी विशेषता है जो इंग्लैंड के स्थानीय शासन के प्रशासन का सबसे अधिक विकसित रूप है। यह प्रत्यक्ष है कि एक ही प्रकार के शहरी इलाक़ेवाले प्रमुख क्षेत्र में, जैसा कि काउंटी बोरो में होता है, काउंटी काउंसिल की तरह मिश्रित क्षेत्रवाले इलाक़े की अपेक्षा, इस प्रकार का संगठन कायम करना आसान है, लेकिन यहाँ तक कि जहाँ सेवाएँ बँटी हुई हैं, जैसा कि काउंटी क्षेत्र में है, काउंटी या काउंटी डिस्ट्रिक्ट के बड़े या छोटे क्षेत्रों के बीच सेवाओं का समूह में बाँटा जाना, चाहे वे कितने ही अपूर्ण क्यों न हों, स्थानीय शासन के प्रशासन को विशेष विशेष कामों के लिए अलग-अलग समितियों में पृथक्करण के सिद्धान्त से अच्छा प्रबंध है। वर्तमान योजना के अंतर्गत, काउंटी क्षेत्र में, एक प्राधिकारी और दूसरे प्राधिकारी के बीच समपदस्थता का भाव स्थापित होना आसान नहीं है। दूसरी प्रणाली के अंतर्गत यह हर एक जगह असंभव होगा।

दिहाती और शहरी समुदायों को अलग करने के बारे में इसकी समावना और वाछनीयता भी, कि मिश्रित ढंग की प्रशासन करनेवाली इकाई रहे जैसा कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउंटी (Administrative County) में होता है, मानो वे काउंटी बोरो हों, आजकल विवाद का विषय बना हुआ है, लेकिन १८८८ ई० और १८९४ में कानून बनाते समय इसे सम्भव नहीं समझा गया था। फिर भी, यह स्मरण रखने की बात है कि उस जमाने में शहरी समुदाय जो काउंटी बोरो के लिए उपयुक्त नहीं भी थे, स्थानीय शासन के विकास की दृष्टि से अधिक ऊँचे स्तर पर थे। १८८८ ई० तक, दिहाती क्षेत्रों का शासन "जस्टि-

सेज ऑफ दी पीस" (Justices of the Peace) के द्वारा होता था और इनका काम धार्मिक सस्थाओं के द्वारा होता था। इन शहरी तत्त्वों के अस्तित्व को अलग से कायम रखना वाछनीय समझा गया यद्यपि ये समुदाय छोटे-छोटे थे। क्योंकि उनमें से अधिकांश, यद्यपि वे उस वक्त बौरो या अर्बन (Urban) शासन के विस्तृत रूप के अतर्गत आ रहे थे, बहुत वर्षों तक, कमिश्नरो, बोर्ड ऑफ हाइवेज (Board of Highways) या बोर्ड ऑफ हेल्थ (Board of Health) या संभवतः तीनों के शासन के अतर्गत समुदाय (Communities) के रूप में थे।

यह भी प्रत्यक्ष है कि जिन विचारों की रूपरेखा पिछले परिच्छेद में खींची गई है, उनकी पुष्टि इस भावना से हुई कि शहरी समुदायों को अपनी सुविधाओं के लिए खर्च का प्रबंध करना चाहिए और जहाँ इन सुविधाओं की आवश्यकता नहीं थी या कम मात्रा में जरूरत थी, जैसा कि दिहाती क्षेत्रों में होता है, वहाँ उस क्षेत्र के लिए अलग से एक प्रशासन रहना चाहिए जिसका उत्तरदायित्व अलग हो।

बड़े पैमाने की सेवाओं और छोटे पैमाने की सेवाओं को एक साथ स्थान देने के उद्देश्य के सम्बन्ध में, यह ख्याल रखना चाहिए कि काउंटी काउंसिल ने जस्टिसेज (Justices) के हाथ से (जो १८८८ ई० तक दिहाती क्षेत्रों के लिए स्थानीय प्राधिकारी थे और प्रशासकीय तथा न्यायिक दोनों प्रकार के कार्य करते थे) इस प्रकार की सेवाओं को ले लिया जैसे—सड़क तथा पुल, जिनका प्रशासन छोटी इकाई के आधार पर होना संभव नहीं था। वास्तव में प्रारंभ में काउंटी काउंसिल (County Council) के कार्यों का दायरा बहुत संकुचित था, लेकिन उनकी स्थापना के समय दूरदर्शिता से काम लिया गया है कि मौजूदा तथा नई सेवाओं को बड़े पैमाने की आवश्यकता हो सकती है। इस प्रकार की आशा का पुष्टिकरण, इस शताब्दी के प्रारंभ में शिक्षा-

सेवा से हुआ। माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) के लिए जिन सस्याओं की आवश्यकता थी वे इस प्रकार की थी जो ऐसे क्षेत्रों की सेवा कर सकती थी जो बीरो और डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) के क्षेत्रों से बड़े हो सकते थे, और पूर्णतया दिहाती क्षेत्रों और छोटे शहरी क्षेत्रों में, प्रारम्भिक विद्यालयों के लिए भी कभी कभी छोटी इकाइयों के क्षेत्रों का अतिक्रमण करना आवश्यक हो जाता था। १९२९ ई० में जब यह निणय किया गया कि 'पुअर लॉ' (Poor Law) के अन्तर्गत के कार्यों को विस्तृत अधिकारवाले स्थानीय प्राधिकारियों को सौंप दिया जाय, यह प्रत्यक्ष था कि काउंटी बीरो के बाहर, काउंटी क्षेत्र की इकाई अधिक विस्तृत थी जो ऐसी सेवा के प्रशासन के लिए उपयुक्त थी जिसके अन्तर्गत ऐसी संस्थाएँ थी जो काफी विस्तृत क्षेत्र की सेवा करती थी। कुछ इसी प्रकार के विचार मौजूद थे, जब १९२९ ई० के अधिनियम के द्वारा वर्गीकृत (Classified) सड़कों को काउंटी और काउंटी बीरो प्रशासन को हस्तान्तरित किया गया और उसके साथ-साथ यह भी प्रबन्ध कर दिया गया कि काउंटी क्षेत्र के बड़े शहरी (Urban) प्राधिकारियों द्वारा उनकी मरम्मत आदि की व्यवस्था हो और युद्धोत्तर काल में शहर और दिहात की योजना में उन्हें पुलिस, आग बुझानेवाली सेवा तथा अन्य कई कल्याण-सेवाओं को भी हस्तान्तरित कर दिया गया। वाजा के क्षेत्र में, इस शताब्दी के पूर्वार्द्ध में काउंटी कोसिल के कार्य-क्षेत्र में पर्याप्त वृद्धि हुई है और पिछले वर्षों में यह वृद्धि बीरो को बसान पहुँचाकर हुई है।

योजना का किस प्रकार दुरुपयोग हुआ है

(How the Plan has been Misapplied)

स्थानीय स्वशासन की कानावट की अवधारणा (Concept) अन्तर्गत बहुत-सी ऐसी बातें हैं जो आजकल आलोचना के विषय

घन गये हैं। इसके फलस्वरूप बहुत-से छोटे-छोटे प्राधिकारियों की स्थापना हुई जिनका आकार अनार्थिक था और जिनके पास पर्याप्त साधन नहीं थे। यह होना अवश्यभावी था क्योंकि शहरी और दिहाती क्षेत्रों में अन्तर लाया जाता था जिसके कारण किसी छोटे शहरी समुदाय को अलग इकाई बना लिया जाता था चूँकि पैरिश (Parish) की तरह छोड़े जाने के लिए उसे बहुत बड़ा क्षेत्र समझा जाता था। काउंटी क्षेत्रों में उन्होंने कार्यों में विभाजन ला दिया और कभी-कभी एक ही सेवा के अन्तर्गत उत्तरदायित्व में भी विभाजन उपस्थित कर दिया और जिसका कि बहुत बुरा फल हुआ जैसा कि किसी क्षेत्र में विभाजित उत्तरदायित्व के कारण होता है और जिसके कारण सहयोग (Co-operation) मिलना कठिन हो जाता था। उन्होंने काउंटी बौरों (County Borough) के बाहर, चड़ी-बड़ी सेवाओं के लिए काउंटी को प्रशासकीय इकाई के रूप में स्वीकृत कर लिया। इन काउंटी की सीमाएँ अनुपमुक्त हैं और ये अवसरहीँ अपन मिश्रित शहरी और दिहाती तत्वों को एक वास्तविक समुदाय के रूप में प्रस्तुत करने में असफल होते हैं, जो पुराने काउंटी शहरों के आधार पर बने हुए थे और ये भी शासन के स्थान के लिए उपयुक्त नहीं थे और जो इस कारण तथा अन्य कारणों से सुदूरस्थित नियंत्रण के दुर्गुणों से मुक्त नहीं हैं। ऐसा कहा जाता है, कि कुछ सेवाओं में इस बात की आवश्यकता महसूस की जाती है कि, क्षेत्र की मौजूदा इकाई का अतिक्रमण (Transcend) किया जाय।

फिर भी, स्थानीय शासन के मौजूदा बनावट को पूरी तरह खराब बताने के पहले, यह महसूस करना अत्यन्त आवश्यक है कि इसकी बहुत सी त्रुटियाँ जिस योजना के आधार पर यह बना है या माना जाता है कि बना है, उसकी नहीं हैं बल्कि व्यवहार में उस योजना के दुरुपयोग के कारण उत्पन्न हुई हैं। जिसे योजना का दुरुपयोग कहा जा सकता है, उसके उत्पत्ति-स्थान तीन हैं—पहला है, बनावट के

विकास के प्रत्येक प्रमागत अवस्था में मौजूदा स्तर और विशेषाधिकार को पूर्णतया सुरक्षित रखना; दूसरा है, स्थानीय शासन के ऊपर नई-नई जिम्मेदारियों को देने में, स्थानीय प्राधिकारियों के बीच नये कामों को बाँटने में, नये-नये उपायों को बाँटने में नये-नये उपायों को निबालना, और तीसरा है, स्थानीय शासन के बनावट का जन-संख्या और विकास की बदलती हुई स्थितियों के अनुरूप काम करने के लिए तथा स्थानीय प्राधिकारियों की दशा, सीमाओं और कार्यों में हेर-फेर की सुव्यवस्था के लिए पूर्णतया उत्तरदायी यत्रविधि का अभाव। अब हम इन कार्यों की अलग-अलग से समीक्षा करें।

आधुनिक प्रणाली के प्रारम्भिक काल में पुराने रूप को पूर्णतया सुरक्षित रखने की बात अच्छी तरह दृष्टिगोचर होती थी। १८३५ ई० में म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) के बन जाने के बाद पुराने सनद-प्राप्त (Chartered) निगमों को (Corporations), जो औद्योगिक क्रान्ति के पूर्व के बड़े-बड़े शहरों से बने हुए थे, उठाया नहीं गया, बल्कि अधिकांश हालतों में उनमें सुधार लाया गया। बहुत-से लोगों का ख्याल है कि २००० से ५००० तक की आबादीवाले शहरी आर्थिक दृष्टिकोण से बहुत छोटे हैं और जित्त प्रकार की सेवाएँ अब उन्हें करनी पड़ती हैं, उसके लिए द्रव्य तथा कर्मचारी का प्रबन्ध करने में वे असमर्थ हैं, लेकिन अगर ऐसा नहीं भी रहता, मह पता लगाना कठिन मालूम पड़ता है कि बयो १०० वर्षों के बाद में तथा २०००० से कुछ कम आबादी वाले अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) सनद (Charter) प्राप्त करने में असमर्थ बने रहे; या १०,००० आबादी वाले समुदाय तथा कथित देहाती क्षेत्रों में पैरिश (Parish) ही क्यों बने रहें? लेकिन पुराने रूपों को पूर्णतया सुरक्षित रखने का सम्भवतः सबसे उबलन्त दृष्टान्त, १८८८ ई० में भौगोलिक काउंटी (पहले ही बताये गये कुछ संशोधन के साथ) का काउंटी बोरो

(County Borough) के बाहर नये बृहत् स्तर इकाई के रूप में अपनाया जाना ।

ऊपर बताये गये दूसरे कारण ने, स्थानीय प्राधिकारियों पर कार्यों के प्रभाव में स्थायी रूप से गड़बड़ी पैदा कर दी है, और यह देखना बहुत महत्वपूर्ण है कि यह किस प्रकार काम कर रहा है । जिन अधिनियमों (Acts) के अन्तर्गत कौंसिलों की स्थापना हुई, उनके अनुसार उन्हें बहुत कम शक्तियाँ मिली हुई थी और वर्तमान काल में कौंसिलों को जो शक्तियाँ हैं, वे उनकी स्थापना के बाद, साधारण अधिनियमों (General Acts) के द्वारा प्राप्त हुई हैं । ये साधारण अधिनियम खास खास सेवाओं के बारे में विस्तृत रूप से बनाये गये हैं । गत शताब्दी के उत्तरार्द्ध में और वर्तमान शताब्दी के प्रारंभ काल में बराबर सामाजिक कानून इतनी अधिक मात्रा में अधिक रफ्तार के साथ बनाये गये हैं कि इसका मौका नहीं मिला है कि स्थानीय परिस्थितियों के आधार पर खास-खास प्राधिकारियों के बारे में सोचा जाय कि वे अपने क्षेत्र में किसी सेवा को सर्वोत्तम ढंग से चलाने में समर्थ हो सकते हैं । अभी तक साधारणतया जो नीति बरती गई है वह यह रही है कि मोटा-मोटी तौर से यह निर्णय किया गया है कि किसी सेवा को ऐसे प्राधिकारी को दिया जाय जिसे बड़ा समझा जाता है या उसे दिया जाय जिसे छोटा प्राधिकारी समझा जाता है । इसका तात्पर्य यह हुआ है कि किसी सेवा को काउंटी और काउंटी बौरों के अन्तर्गत रखा जाय या बौरों या डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) के अन्तर्गत रखा जाय । किन्तु वास्तविकता तो यह है कि सभी काउंटी (Counties) वस्तुतः बड़ी ही नहीं होती और सभी बौरों (Borough) तथा डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) छोटे नहीं होते ।

इसके अलावे, जैसा कि हमलोग देख चुके हैं, प्रत्येक श्रेणी के स्थानीय प्राधिकारियों के साधनों में बहुत प्रत्यक्ष और स्पष्ट अन्तर है । यह प्रत्यक्ष है कि जहाँ किसी एक श्रेणी के प्राधिकारियों का आकार

बहुत बड़ा या छोटा है, जिसकी विवेचना हमयोग इस अध्याय के पहले भाग में कर चुके हैं, 'स्वचालित' (Automatic) ढग, ने शक्तियों के वितरण का, जिसका वर्णन दिया जा चुका है, प्रभाव गड़-बड़ी पैदा करना होगा तथा उसका फल अमन्तोपजनक होगा। कुछ छोटे दौरो तथा डिस्ट्रिक्ट को सेवाएँ मीसी गर्ड जिन्हें वे अच्छी तरह नहीं कर सकते। इसी तरह, कमी-कमी काउटी कॉमिल को जो सेवाएँ दी गई हैं, उन्हें अगर अच्छे आकार के दौरो या अर्बन डिस्ट्रिक्ट को, जो इस उन्नतदायित्व को अच्छी तरह निभाते में समर्थ हो सकते, दिना जाजा तो अच्छा होगा। ऐसा करने में, म्यानीय दृष्टिहीन ने अधिक दिग्दर्शनी और नियंत्रण समर्थ हो पाता, काम करने में अधिक सुविधा होती और कमी-कमी खर्च भी कम पड़ता।

कमी-कमी इस प्रकार 'स्वचालित' (Automatic) ढग ने शक्तियों के वितरण में यह सघोषन लाया गया है कि एक निर्धारित जन-संख्या के स्तर तक पहुँचने वाले दौरो तथा डिस्ट्रिक्ट को शक्तियों प्रदान की गई हैं तथा छोटे दौरो और डिस्ट्रिक्ट को इसलिए छोड़ दिया गया है कि उनकी सेवा काउटी द्वारा हाथी रहे। इस प्रकार, १९०२ ई० के एडुकेशन ऐक्ट (Education Act) ने काउटी कॉमिल को संपूर्ण काउटी क्षेत्र में माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) के लिए उत्तरदायी बनाया, और प्राथमिक शिक्षा के क्षेत्र में, जिन स्थानों की जन-संख्या १०,००० से ऊपर थी उनका प्रदत्त दौरो को दिया गया और जिन स्थानों की जन-संख्या २०,००० से अधिक थी, उनका प्रदत्त अर्बन डिस्ट्रिक्ट को दिया गया। इस प्रकार की व्यवस्था को अब समान्य कर दिया गया है (इसके लिए अब उत्तरदायी प्राधिकारी काउटी हैं) लेकिन उसी प्रकार की व्यवस्था अभी भी कई क्षेत्रों में लागू है। उदाहरण के लिए, खाद्य पदार्थ तथा दवाइयों (Food and Drugs), वेट और माप (Weights and Measures), पशुओं की बीमारियों (Diseases of Animals)

एक्सप्लोसिव् ऐक्ट्स (Explosives Acts) तथा दूध और दुग्धशाला (Milk and Dairies) सम्बन्धी नियमों का प्रशासन ।

कुछ दृष्टान्तों में जो इस उपाय को काम में लाया गया है, उसका फल विशेष रूप से कुछ अच्छा नहीं हुआ है, कुछ सेवाएँ जो बीरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स को दी गई हैं, उसी प्रकार की हैं जिस प्रकार की सेवाओं को आवश्यकतावश काउटी के हाथों में रहना पडा । इस प्रकार, काउटी और बीरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स के बीच दक्षितियों के वितरण ने, १९४४ ई० के बीस वर्ष पहले, सामजस्य स्थापित करने में कई प्रकार की कठिनाइयाँ उपस्थित कर दी । जब प्रारम्भिक और माध्यमिक शिक्षा के बीच की उम्र की रेखा को ११ वर्ष से अधिक पर निर्धारित कर दिया गया जिसने प्रारम्भिक और माध्यमिक शिक्षा के बीच उम्र के पुराने विभाजन को जो कि १४ वर्ष था, (वह विभाजन जो प्रशासकीय व्यवस्था के अनुकूल था) हटा दिया, १९०२ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत प्रशासकीय व्यवस्था ने, १९२७ ई० के हॉडो रिपोर्ट (Hadow Report) द्वारा सिफारिश के अनुसार विद्यालयों के पुनर्संगठन में बहुत कठिनाइयाँ उपस्थित करना प्रारम्भ किया । १९४४ ई० के एडुकेशन ऐक्ट (Education Act) का एक प्रमुख उद्देश्य, सिर्फ काउटी बीरो और काउटी को, सभी प्रकार की सार्वजनिक शिक्षा के लिए उत्तरदायी प्राधिकार बनाकर प्रशासन को एक बनाना था, यद्यपि इसने कुछ क्षेत्रों में बीरो और डिस्ट्रिक्ट को भारापण (Delegation) की प्रणाली स्थापित कर दी थी । दूसरा दृष्टान्त मातृ और शिशुकल्याण सेवा (Maternity and Child Welfare Service) द्वारा पेश किया गया, जिसे स्कूल मेडिकल सर्विस (School Medical Service) से प्रत्यक्ष सम्बन्ध था, फिर भी एक सेवा डिस्ट्रिक्ट या बीरो के हाथों में रह सकती थी । यद्यपि उसे शिक्षा-सम्बन्धी दक्षितियाँ नहीं थी और दूसरी सेवाएँ काउटी के हाथों

में रह सकती थी और यह स्थिति १९४६ ई० के पहले तक नहीं दूर हो सकी ।

फिर, जन-संख्या के आधार पर शक्तियों के वितरण की एक सख्त विधिपता यह रही है कि इसका निवटारा सदा के लिए एक ही बार, जब यह अधिनियम बना था, उस समय की जन-संख्या के स्तर के आधार पर हो गया । इस प्रकार १९०२ ई० और १९४४ई० के बीच, १०,००० की जन-संख्या वाला एक पुराना बौरो प्राथमिक शिक्षा के लिए प्राधिकारी हो सकता था, लेकिन एक नया बौरो को जिसकी जन-संख्या करीब १००,००० के हो गई हो जो कि बड़ी काउंटी बौरो की जन-संख्या से अधिक हो और ये काउंटी बौरो सेवा की सभी शाखाओं के लिए उत्तरदायी रहते हैं, यहां तक कि प्रारंभिक शक्तियाँ भी नहीं मिल पाती, क्योंकि इस निर्धारित करने के लिए १९०२ ई० की जन-गणना ही मापदण्ड का काम करती हैं । इसी प्रकार की परिस्थितियाँ ने पुलिस-सम्बन्धी शक्तियों के वितरण के सम्बन्ध में भी काम किया । परिवर्तन लाने के लिए पर्याप्त षट्पथिके अभाव के कारण जो युक्ति-हीन बातें या असंगति (Absurdities) हो सकती हैं, ये सब उनके उदाहरण हैं ।

फिर, एक और दूसरा उपाय है, जो स्वचालित आधार पर अधिक स्थिर वितरण के प्रभाव को कम करने के लिए काम में लाया गया है और वह है भाराण (Delegation) तथा एजेंसी (Agency) । यह सिद्धान्त ऐसा है जिस पर फिर नये सिरे में ध्यान दिया जा रहा है और जो एक नये सिरे से आदर्श स्थानीय शासन वायम करने के लिए उसकी कुछ अन्दरूनी दिक्कतों को हटाने के लिए, एक अच्छा उपाय हो सकता है । यद्यपि १८८८ ई० के अधिनियम में काउंटी बॉर्डर को काफी अधिक साधारण शक्तियाँ दी गई थीं जिसका भार के बौरो और डिस्ट्रिक्ट्स को दे सकते थे, किन्तु आज तक धामद ही इसका उपयोग किया गया है । यह भी बात है कि अक्सरही भाराण

(Delegation) का मतलब यह हुआ है कि जिस प्राधिकारी (Authority) को शक्तियों का भारापण किया जाय, उन्हे स्वर्च का भार भी वहन करना पड़े। इसके अलावे, वह सम्बन्ध जो यह भारापण (delegation) दो प्राधिकारियों और उनके बीच तथा तीसरे दलों के बीच स्थापित करेगा, वह कानूनी दृष्टि से पूर्णतया स्पष्ट नहीं है और प्राधिकारियों के कानूनी सलाहकार, कई हालतों में, अतीत काल में इन शक्तियों का उपयोग करने के लिए सलाह देने में पीछे रहे हैं।

अन्ततः हमलोगों ने कहा कि वर्तमान योजना का दुस्प्रयोग इसलिए हुआ है कि समय-समय पर फिर से इसका उपयोग करने के लिए किसी पर्याप्त यत्रविधि का अभाव था। १९२९ ई० तक और कुछ अंश तक उसके बाद से भी, जिस यंत्रविधि द्वारा प्राधिकारियों की स्थिति या सीमाओं को बदला जा सकता वह भारी तथा अवरोधक (Cumbersome) है तथा उसके तरीके जटिल तथा विभिन्न हैं। कभी-कभी लोकल प्राइवेट ऐक्ट्स (Local Private Acts) की आवश्यकता पड़ी है और कभी-कभी प्रोविजनल आर्डर्स (Provisional orders) की जरूरत पड़ी है। १९२९ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट ने ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउंटीज (Administrative Counties) को बनावट की सामयिक समीक्षा तथा सरलीकृत तौर-तरीके को चलाने का प्रवन्ध किया था। यह कहना उचित ही होगा कि द्वितीय महायुद्ध के छिड़ जाने के कारण द्वितीय दस-वापिक "काउंटी-समीक्षा" (County Reviews) रुक गई और उस कानून के द्वारा १९४५ ई० तक क्या हो सका और क्या नहीं, उसके आधार पर उस कानून की उपयोगिता के बारे में निर्णय करना पूर्णतया उचित नहीं होगा। यह भी प्रत्यक्ष हो गया है कि १९२९ ई० के इस समीक्षात्मक कानून में कई त्रुटियाँ थीं। उदाहरण के लिए, काउंटी कौंसिल की अपनी सीमाएँ व्यावहारिक रूप में या वस्तुतः बिना परिवर्तन के क्यों रहनी चाहिए जबकि वे ही वास्तव में सबसे अधिक कृत्रिम और प्रशासन के अनुरूप

क्षेत्रीय विशेषताओं से अलग हैं ? फिर, काउंटी काउंसिल की काउंटी डिस्ट्रिक्ट्स की स्थिति और सीमा में हेर-फेर लाने के लिए प्रस्ताव तैयार करने के लिए उत्तरदायी क्या बनाया जाय ? काउंटी काउंसिल स्वयं, उन कई मामलों से सम्बन्धित हैं जो काउंटी डिस्ट्रिक्ट प्राधिकारियों के क्षेत्र और स्थिति (और फलस्वरूप शक्तिशाली में भी) में हेर-फेर लाने के समय उपस्थित हो सकते हैं । यह तरीका ऐसा था, डिस्ट्रिक्ट प्राधिकारियों के मन में विद्वेष कायम करने में सफल नहीं हो सका, और सहायक की अपेक्षा किसी बात पर समझौता नहीं करने की रुचि पैदा करने के लिए एक प्रकार से उत्तेजित किया । इसके अलावे, प्रथम काउंटी समीक्षा (County Review) का काम अपूर्ण मालूम पड़ता है । १९१४-१८ के महामुद् के बाद और सड़क-यातायात (Road Transport) के विकास के साथ, मेट्रोपोलिस (Metropolis) से हाम काउंटीज (Home Counties) की तरफ जन-संख्या का बहुत अधिक फैलाव हुआ और प्रत्येक जगह शहर से उनके निकटवर्ती आस-पास के दिहाती क्षेत्रों में जन-संख्या का प्रसार हुआ । कुछ क्षेत्र, जहाँ बाहर से आकर, जनसंख्या की वृद्धि होती रही, फिर भी दिहाती (rural) क्षेत्र ही बने रहे परन्तु उनके अन्तर्गत अब १०,००० आबादी वाले छोटे-छोटे शहर भी हैं । स्थानीय शासन की बनावट के सम्बन्ध में अति पुराने सिद्धान्त हैं, उनके अनुसार इन स्थानों को अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) बन जाना चाहिए था । अन्ततः जैसा कि एक दूसरे विषय की चर्चा के सम्बन्ध में हम लोग देख चुके हैं, वह प्रणाली जिसके अनुसार सक्रियता का वितरण होता आ रहा है वह बहुत अधिक दृढ़ या स्वचालित रही है और इन क्षेत्रों में गडबडी आदि के प्रभाव को और अधिक बढ़ा दिया है ।

*

*

*

अब यह प्रत्यक्ष है कि स्थानीय शासन की मौजूदा बनावट में कम त्रुटियाँ नहीं हैं । इनमें से कोई ऐसी नहीं है जिस सामूल नहीं नष्ट किया

जा सकता है और यद्यपि पिछले कई वर्षों में, एक विभिन्न प्रकार की बनावट के लिए कई योजनाएँ प्रस्तुत की गई हैं, दृढ़ता और निश्चितता के साथ कोई नहीं कह सकता है कि मौजूदा बनावट पुरानी हो गई है जबतक कि हमलोग यह नहीं देख लें कि इन त्रुटियों को हटा देने के बाद तथा मौजूदा अवधारणाओं (Conceptions) को अच्छी तरह उपयोग करने के बाद, इसकी सूरत क्या हो जायगी। इन त्रुटियों के फल को अधिक बड़ा-चड़ाकर वर्णन करना आसान है। दो महायुद्धों के बीच में स्थानीय शासन-प्रणाली ने बहुत प्रकार के सामाजिक कानून बनाये जाते रहने पर भी, बहुत तरह के विस्तृत कार्यों को काफी रफ्तार के साथ करने की क्षमता दिखायी थी। यहाँ तक कि इन सब कामों के ऊपर से, जब इस प्रणाली को युद्ध-सम्बन्धी कई प्रकार की विभिन्न सेवाओं को संगठित करने के लिए कहा गया तो यह पीछे नहीं हटी। और बहुत अंश तक युद्ध-जनित सेवाओं में जिस प्रकार के अधिक परिश्रम और निगरानी की आवश्यकता होती है, उसके अध्ययन ने प्रगट किया कि सभी प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों में उच्च कोटि की कार्यकुशलता है।

ऊपर जो हमलोग स्थानीय शासन की बनावट की प्रशंसा कर चुके हैं, वह, फिर भी, हमलोगों को इसे सशोधित करने या यहाँ तक कि उसके लिए स्वतंत्र विचार से कोई दूसरा वैकल्पिक रूप सोचने के भार से बरी नहीं करता। हमलोग जानते हैं कि मौजूदा बनावट की स्थापना जिस वक्त हुई, उस वक्त से जनसंख्या के वितरण में परिवर्तन और यातायात के नये तरीकों का विकास और साथ-ही-साथ उसका प्रभाव बहुत बृहत् पैमाने पर हुआ है; और नई परिस्थितियों के अनुसार अपने को उसके अनुरूप बनाने में असफलता स्थानीय शासन की पूरी प्रणाली को बेकाम बना देगी।

इसकी सभावना नहीं थी कि युद्धोत्तर काल में, तुरत ही हमलोग स्थानीय शासन की एक नई बनावट को स्थापित करते अगर सभी उसके

लिए कौन तरीका अपनाया जाय इस बात पर एकमत होते, यद्यपि इस बात पर भी सभी एकमत थे भी नहीं। हमलोग मौजूदा यन्विधि को ऐसे मौके पर, जबकि इसे अपनी साधारण सेवाओं को पुनर्स्थापित करन तथा युद्धोत्तर-कालीन समस्याओं को सुलझाने के लिए अधिकतम प्रयास की जरूरत थी, नहीं तोड़ सकते या विघटित कर सकते थे। फिर भी, अब हमलोग इसके लिए एक प्रकार की धारणा कामम कर सकते हैं कि भविष्य में किस प्रकार की बनावट के लिए प्रयास किया जाय। अगर हमलोगों को एक बिल्कुल नये प्रकार की बनावट की आवश्यकता नहीं मालूम पड़े, तो इतना आवश्यक है कि हमलोग एक एसी उपयुक्त और अच्छी यन्विधि का प्रबन्ध करें जो मौजूदा बनावट में हेर फेर ला सके तथा इसके अन्तर्निहित अवधारणाओं का अच्छी तरह उपयोग कर सके।

हमलोग दसवें अध्याय में और विस्तार पूर्वक इस समस्या का पर्यवेक्षण करेंगे और इस सम्बन्ध में १९४५ ई० से जो असफल प्रयास हुए हैं उसका जिक्र करेंगे तथा प्रस्तुत किए गये कुछ सुझावों की विवेचना करेंगे।

अध्याय ४ सांविधानिक गठन

(The Constitutional Setting)

अन्य देशों की अपेक्षा बहुत अधिक असा तक, इंग्लैंड में स्थानीय शासन (Local government) का मतलब, स्थानीय स्व-शासन (Local Self government) रहा है । कई आधुनिक राज्यों में, एक दलीय शासन के प्रादुर्भाव के पहले भी, स्थानीय शासन था किन्तु स्थानीय स्व-शासन बहुत कम मात्रा में था । स्थानीय शासन अधिक असा तक, केन्द्रीय सरकार के स्थानीय कर्मचारियों के हाथ में था । चुनाव के द्वारा निर्मित स्थानीय कौंसिल मौजूद थे, किन्तु उनकी शक्तियाँ बहुत कम थी और फ्रांस में वे प्रीफेक्ट्स (Prefects) के अधीनस्थ तथा दूसरे देशों में राज्य के उसी प्रकार के कर्मचारियों के अधीनस्थ थे । और उनका नियंत्रण उस हद तक था जैसा कि हमलोगों के देश में अभी भी, यहाँ तक कि युद्धकालीन रीजनल कमिश्नर (Regional Commissioner) के कार्यकाल में भी नहीं था ।

एक संपूर्ण प्रभुत्व संपन्न (sovereign) प्रजातन्त्र राज्य को फिर भी, स्थानीय सस्थाओं के स्वायत्त शासन (autonomy) पर कुछ नियंत्रण अवश्य रखना चाहिए, और इंग्लैंड में भी राज्य शक्ति के तीनों अंगों व्यवस्थापिका (Legislative), न्यायपालिका (Judiciary), और कार्यपालिका (Executive)—को हमलोग स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यों पर कुछ नियंत्रण रखते हुए पाते हैं ।

संसदीय नियंत्रण (Parliamentary Control)

संसद (Parliament) द्वारा जो नियंत्रण किया जाता है, वह केन्द्रीय नियंत्रण का सबसे अधिक मौलिक रूप है । सिर्फ़ इस अर्थ में, जो कि बिल्कुल नहीं बे बराबर हो सकता है, स्थानीय प्राधिकारियों को व्यवस्थापिका (Legislative) का काम करनेवाली नहीं कहा जा सकता है । वे कार्य पालिका सस्याएँ हैं जो शक्तियों को काम में लाती हैं, अपने कर्तव्यों को करती हैं, जो संसद के द्वारा, एक सपूर्ण प्रमुख सभ्य व्यवस्थापिका सभा की हैसियत, उन्हें सौंपे जाते हैं और यह बिल्कुल निश्चित नियम है कि स्थानीय प्राधिकारी को, संसद द्वारा, दी गई शक्तियों को छोड़, और किसी प्रकार की शक्ति नहीं है । लेकिन जनता द्वारा तथा जो लोग स्थानीय प्राधिकारियों से काम करना चाहते हैं, वे हमेशा इस बात के महत्त्व को नहीं समझते । शायद इसलिए कि वे प्रत्येक इलाके में नागरिकों द्वारा प्रजातांत्रिक ढंग से चुने गये रहते हैं । स्थानीय अधिकारियों को कभी-कभी "स्थानीय संसद" कहकर संबोधित किया जाता है यह शब्द भ्रमात्मक है । एक स्थानीय प्राधिकारी, एक स्थानीय संसद का बोझो डूर है । यद्यपि यह कभी-कभी यह चुन सकता है कि यह किसी काम को करे या नहीं करे जिसे करने के लिए इसे शक्ति है, यद्यपि यह बहुत असा (यद्यपि सपूर्णतः नहीं) तब यह पसन्द करने के लिए स्वतंत्र है कि किस खास तरीके से यह किसी काम को करेगा जिसके लिए इसे शक्ति मिली हुई है और जिन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए यह काम करेगा वे ऐसे अवसर हो जिनके लिए संसद उन्हें अधिकार दे चुका हो और संसद ने अवसरहीन यह निर्धारित कर दिया है या इसके लिए सरकार के किसी मंत्री को अधिकार दे दिया है कि किस प्रकार स्थानीय प्राधिकारी ऐसे उद्देश्यों की पूर्ति करे । स्थानीय प्राधिकारी कोई ऐसा काम नहीं

पर सक्ता है जिसके लिए उसे ससद् के अधिनियम (Act) द्वारा अधिकार नहीं मिला हुआ है । इसी नियम को वकील लोग अपन स्याल में रखते हैं जब वे स्थानीय प्राधिकारी को "व्यवस्थापिका सभा द्वारा निर्धारित नियम की उत्पत्ति" समझते हैं ।

स्थानीय प्राधिकारियों को ससदीय अधिकार कई प्रकार से मिलते हैं । कुछ शक्तियाँ उन्हें उन अधिनियमों के द्वारा मिलती हैं, जिसके अनुसार वे स्थापित किये जाते हैं । समय-समय पर जो साधारण कानून बनाये जाते हैं, उनके अनुसार, खास-खास श्रणियों के लिए और साधारणत कुछ और प्रकार के अधिकार दिए जाते हैं । इन दोनों हालतों में कानून जो बनाये जाते हैं वे पब्लिक जनरल ऐक्ट (Public General Act) का रूप धारण करते हैं, और जो साधारणतया सरकार द्वारा ही पेश किये जाते हैं । कभी कभी पब्लिक जनरल ऐक्ट (Public General Act) के द्वारा, जो एडोप्टिव (Adoptive) के नाम से प्रसिद्ध है, ऐच्छिक (Optional) शक्तियाँ दी जाती हैं और स्थानीय प्राधिकारी उन्हें प्रस्ताव द्वारा अपने काम के लिए अपना सकते हैं । ससद् इस प्रकार के कानून इसलिए बनाती है कि जहाँ शक्तियाँ ऐच्छिक हों, वे इस कानून के अन्तर्गत आ जायें, किन्तु अगर उनका उपयोग किया जाय तो वह उसी ढर्रे पर हो जिस ढर्रे पर और जगहों में वस्तुतः उनका उपयोग होता है । इसका उदाहरण १८९६ ई० का स्मोल ड्वेलिंग्स ऐक्विजिशन ऐक्ट (Small Dwellings Acquisition Act) है जिसने कई हजार नागरिकों को, नगरपालिका के कज द्वारा, अपने घरों का मालिक बनने में समर्थ बनाया है ।

सरकार के साथ यह चलन (Practice) है कि स्थानीय प्राधिकारियों से सम्बन्ध रखने वाले विषयों में, कोई साधारण कानून बनाने से पहले वह उनकी सगठित समितियों के द्वारा सलाह लेती है । ये समितियाँ निम्नलिखित हैं—काउटी कांसिल्स एशोसियेशन

(County Councils Association), एशोसियेशन ऑफ म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन (The Association of Municipal Corporation), अर्बन डिस्ट्रिक्ट काउंसिल्स एशोसियेशन, (Urban District Councils Association) और रूरल डिस्ट्रिक्ट काउंसिल्स एशोसियेशन (Rural District Councils Association) ।

अलग अलग स्थानीय प्राधिकारियों को अन्य शक्तियों, उनके द्वारा आवेदन करने पर दी जाती हैं और ये शक्तियाँ लोकल प्राइवेट ऐक्ट्स (Local Private Acts) के द्वारा दी जाती हैं । ससद् साधारणतया खास स्थानीय परिस्थितियों के कारण लोकल प्राइवेट ऐक्ट की स्वीकृति देता है, लेकिन, कुछ हालतों में यद्यपि ससद् साधारण रूप से सभी स्थानीय प्राधिकारियों को शक्ति प्रदान करने में इच्छुक नहीं रहती है, फिर भी अगर ससद् सतुष्ट हो जाय कि स्थानीय परिस्थिति उस लायक है तो वह उनकी स्वीकृति दे देती है और इसलिए ससद् स्थानीय परिस्थितियों की अच्छी तरह समीक्षा करने के बाद ही लोकल प्राइवेट ऐक्ट्स द्वारा शक्ति प्रदान करने की स्वीकृति देती है । इन

(Acts) के लिए विधेयक (Bill) स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा भेज जाते हैं, जो शक्ति चाहते हैं और यद्यपि विधेयक को प्रत्येक सदन (House) के तीन वाचन (Readings) की साधारण ससदीय अवस्थाओं होकर गुजरना पडगा, यह प्रचलन है कि इस विधेयक पर सदन में बहस मुकाहफा नहीं किया जाय बल्कि उसे छोड़ दिया जाता है और सदन की एक छोटी कमिटी इस काम के लिए खासकर बनाई जाती है जहाँ इसे पेश किया जाता है और इस पर विचार किया जाता है । इस कमिटी के समक्ष जो कार्यवाही होती है वह बहुत अथवा एक न्यायिक रूप धारण कर लेती है । जो लोग विधेयक को पेश करने वाले होते हैं वे उसके पक्ष में गवाह प्रस्तुत करते हैं और ससदीय दाय में काम करनेवाले वकील लोग उनका प्रतिनिधित्व करने हैं; दूसरी

तरफ शक्ति की स्वीकृति के विपक्ष में आवेदन देनेवालों को बुलाया जाता है और प्रतिवाद में अपने गवाह पेश करने हैं ।

कुछ इसी प्रकार का, किन्तु इससे सरल तरीका अपनाया जाता है जब इस प्रकार की शक्ति की आवश्यकता होती है जिसके लिए साधारणतया हर एक जगह पर्याप्त माँग रहती है । ऐसी हालतों में ससद् अक्सरहाँ जाँच-पडताल की विधि छोड़ देने के लिए प्रस्तुत रहती है और इस सम्बन्ध में प्रारम्भिक निर्णय उस विभाग के मंत्री के ऊपर छोड़ दिया जाता है जो अपने विशेषज्ञ सलाहकारों की राय के अनुसार काम करते हैं । यद्यपि ससद् मंत्री के द्वारा दिए गए आदेश को स्वीकृत या अस्वीकृत करने के अधिकार को सुरक्षित रखती है । पुराना तरीका जिसके अनुसार ससद् इस प्रकार की विधि के लिए अधिकार देती है वह प्रॉविजनल आर्डर (Provisional order) है । ससद् के प्रत्येक अधिवेशन में, साधारणतया स्थानीय सार्वजनिक जाँच-पडताल के बाद प्रत्येक विभाग के मंत्री द्वारा दिए गए प्रॉविजनल आर्डर को एक प्रॉविजनल आर्डर्स कन्फर्मेशन बिल (Provisional Orders Confirmation Bill) का रूप दे दिया जाता है और तब जिसे और विधियों (Bills) की तरह उन्हीं ससदीय विधियों होकर गुजरना पड़ता है, और जो, अगर स्वीकृत हो जाता है तो वह एक अधिनियम का रूप धारण करता है और मंत्री के द्वारा दिए गये आदेश को स्वीकृत करता है । यह प्रणाली, लोकल प्राइवेट बिल के जिसे ससदीय कमिटी के सामने रखा जाता है, खर्चीले और विस्तृत तरीके को दूर करती है और इसमें एक प्रकार का यह समझौता है कि ससद् मंत्री के प्रॉविजनल आर्डर (Provisional order) को तब तक नहीं रद्द करेगा जबतक उसमें किसी प्रमुख सिद्धान्त की उपेक्षा नहीं की गई हो ।

पिछले वर्षों में, ससद् द्वारा इस प्रकार के कानूनों में वृद्धि होती गई है जिसके अनुसार अन्य अधिकारियों को शक्तियों का भार दिया गया है और इसके फलस्वरूप और नई शक्तियों के लिए एक नया

रास्ता खल गया है । इस बात को महसूस करते हुए वि जन-सेवा या प्रशासन के कुछ क्षेत्र के लिए स्थानीय शासन को उत्तरदायी बनाया जा सकता है, संसद् ने अक्सरही मंत्री को यह अधिकार दे रखा है कि किसी स्थानीय प्राधिकारी के आवेदन पर विभिन्न प्रकार के आदेश दे । इस प्रकार 'कानून द्वारा निर्धारित आदेश' (Statutory Order) के ऊपर भी नियंत्रण के लिए कई प्रकार की व्यवस्था हो सकती है, यथा इसे पूर्णतया काम में आने के पहले संसद् के द्वारा जाँच संशोधन या स्वीकृति किन्तु फिर भी ये सब तरीकें संसद् के अधिनियम के लिए बनाये गये तरीकों की अपेक्षा बहुत कम ही हैं ।

कानून के द्वारा शक्तियाँ के भाराण (Delegation) की विधा के फलस्वरूप, स्थानीय प्राधिकारियों को शक्ति मिली है, लेकिन यह स्थानीय शासन की नई तथा पुरानी दोनों प्रकार की सेवाओं को चलाने के लिए निर्देश (Prescription) का एक नया माध्यम बन गया है । इस प्रकार के निर्देश, जो प्रशासकीय होने की अपेक्षा व्यवस्थापिका-सम्बन्धी हैं, और जिन्हें संसद् ने पहले अपने लोकल गवर्नमेंट एक्ट्स (Local Government Acts) के अन्तर्गत रखा था, अब उनका समावेश कानून द्वारा निर्धारित आदेशों, नियमों और व्यवस्थाओं के अन्तर्गत किया गया और पहले की अपेक्षा अब इन्हें बहुत विस्तार पूर्वक बनाया गया है । स्थानीय प्रशासन के लिए जो उपाय रचे जाते हैं, उसमें विशेष विस्तृत रूप से दिया हुआ कानूनी निर्देश प्रशासकीय निर्देश का भी भाग बनता है, लेकिन इस बात में भी कोई संदेह नहीं है कि स्थानीय शासन के क्षेत्र में कानून द्वारा भाराण (Delegation), व्यवस्थापिका-सम्बन्धी नियंत्रण के नये रूप के लिए ही नहीं, बल्कि प्रशासकीय केन्द्रीय नियंत्रण के नये रूप के लिए भी माध्यम का काम करता रहा है । और अगर पहले सीपक के अन्तर्गत हम लोग इस पर विचार कर चुके हैं तो दूसरे तीर्थों के अन्तर्गत भी इसी अव्याय में उसका जिक्र आयागा ।

न्यायिक नियंत्रण (Judicial Control)

संसदीय नियंत्रण की सुरक्षा वारंवार न्यायिक दंड-प्रतिबंध (Judicial sanction) द्वारा होती है। कोई भी नागरिक, किसी भी कार्य को, जो अधिकार सीमा के बाहर (Ultra Vires) है, [स्थानीय प्राधिकारी के संसदीय प्राधिकरण (Authorization) के क्षेत्र के बाहर] रद्द करने के लिए, उच्च न्यायालय (High Court) में निरोधज्ञा (Injunction) के लिए आवेदन पत्र दे सकता है; और यह महान्यायवादी (Attorney-General) का कार्य है कि नागरिकों को बदले में, इस प्रकार के किसी मुकदमे को जिसे वह न्यायालय के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत समझता है, अपने हाथ में ले। स्थानीय प्राधिकारियों के अधिकांश कार्य किसी-न-किसी नागरिक या नागरिकों के समूह के स्वार्थ में खलल पहुँचाता है और इसलिए स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यों पर खूब नियमित रूप से तथा अधिक ध्यानपूर्वक उनलोगों द्वारा निगरानी रखी जाती है जिनके स्वार्थ पर धक्का पहुँचता है। यह प्रत्यक्ष है कि स्थानीय प्राधिकारियों के वे कार्य तथा नीतियाँ, जो संसद के अधिनियमों में राष्ट्र की रवायि के रूप में प्रकट की गई बातों के खिलाफ जाती हैं, उन्हें अच्छी तरह रोका जा सकता है। फिर भी, यह ब्याल रखना चाहिए कि इन शक्तियों के कारण जब यह कहा जाता है कि न्यायालय "स्थानीय प्राधिकारियों के कार्य पर निगरानी का काम" करते हैं तो इसका तात्पर्य यह नहीं निकलता है कि वे बराबर काफी दिलचस्पी लेकर स्थानीय प्राधिकारी को अपने उत्तरदायित्व के अनुसार कार्य करने पर, निगरानी रखते हैं। इस सिद्धान्त के अनुसार कि वे लोग किसी काल्पनिक मुकदमे का निर्णय नहीं करते हैं, वे लोग स्वेच्छा से काम नहीं करते हैं यद्यपि कि वे किसी स्थानीय प्राधिकारी के कार्यों की बंधता को जाँच कर सकते

हैं। वे यह कार्य तब करने हैं जब कोई व्यक्ति उनके पास पहुँचता है जिसे स्थानीय प्राधिकारी के कार्यों द्वारा नुकसान पहुँचा रहता है।

साधारणतया, वे स्थानीय प्राधिकारियों की कानून द्वारा दी गई शक्तियों के अनुसार कार्य करने के किसी खास तरीके में हस्तक्षेप नहीं कर सकते हैं, यद्यपि कि वह तरीका स्वयं अधिकारान्तर्गत (Intra-Vires) हो तथा अर्थ दृष्टि से भी वैध हो। यह सब प्रश्न इस पर निर्भर करेगा कि जिस कानून के अनुसार अधिकार मिला है उसके अन्तर्गत इनके लिए क्या व्यवस्था है या इस व्यवस्था के लिए उस कानून की क्या व्यवस्था हो सकती है। फिर भी, कुछ महत्वपूर्ण बातों में, नागरिक की संपत्ति या व्यक्तिगत स्वतंत्रता पर, किसी स्थानीय प्राधिकारी के प्रशासकीय कार्यों द्वारा आघात पहुँचता है, संसद ने यह व्यवस्था कर दी है कि नागरिक को, कभी कभी उस विभाग से संबंधित मंत्रालय (Ministry) और कभी-कभी स्थानीय दंडाधिकारी के न्यायालय (Magistrates Court) में पुनरावेदन या अपील (Appeal) करने का अधिकार है। इस प्रकार के कुछ पुनरावेदन या अपील बौरो के लिए क्वार्टर सेशंस (Quarter Sessions) के न्यायालय या अगर बौरो के लिए अलग न्यायालय नहीं रहता है तो काउंटी के न्यायालय में पेश किये जाते हैं। यह हमेशा समभव नहीं मालूम पड़ता है कि इस प्रकार के अपील मंत्रालय द्वारा सुन जायें, किन्तु साधारणतया स्थानीय प्राधिकारी इसे अधिक तरजीह देने हैं कि ये अपील मंत्रालय में जायें क्योंकि साधारणतया उनमें टेक्नीकल या प्रशासकीय ज्ञान की आवश्यकता होती है जिसकी जानकारी स्थानीय साधारण दंडाधीशों (Magistrates) को नहीं रहती है।

खाम-खास मामलों के लिए जो विशेष अधिकार दिये जाते हैं, उनके अलावे, स्थानीय प्राधिकारियों पर साधारण असैनिक (Civil) कानून का उतना ही नियंत्रण है जितना एक साधारण नागरिक पर।

उदाहरण के लिए, वे साधारण नागरिकों के साथ सम्पर्क में तथा जो उनके साथ कारबार करते हैं, उसमें किसी प्रकार की गड़बड़ी या हानि के लिए तथा शर्तनामों के नियमों को भंग करने के लिए कानून की दृष्टि में जिम्मेवार हैं ।

प्रशासकीय नियंत्रण

(Administrative Control)

आधुनिक स्थानीय शासन के विकास को न तो ससदीय (Parliamentary) और न न्यायिक (Judicial) नियंत्रण ही मूलतः बदल सका है । जहाँ तक उनके दायरे और प्रकृति का सवाल है वे प्रधानतया उसी तरह हैं जिस तरह वे आधुनिक प्रणाली के प्रारम्भ काल में थे । ससदीय नियंत्रण के मामले में, अधिक विस्तृत निर्देश के लिए, जो कानून द्वारा निर्धारित नियमों तथा आदेशों की विशेषता हैं, जो बातें कही गई हैं वही बातें ससद् और न्यायालयों द्वारा किस हद तक नियंत्रण है, उसके बारे में भी कही जा सकती हैं ।

केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण का क्षेत्र अर्थात् वह नियंत्रण जो केन्द्रीय सरकार द्वारा अपने मंत्रियों और विभागों द्वारा किया जाता है, एक बिलकुल विभिन्न चित्र प्रस्तुत करता है । उनका साधारण रूप बिलकुल बदल गया है, यद्यपि यह परिवर्तन आशिक रूप से धीरे-धीरे हुआ है किन्तु नये-नये तौर-तरीकों का विस्तृत रूप से विकास हुआ है, उनका दायरा और विस्तृत हो गया है और एक या दूसरे रूप में अधिक-से-अधिक सेवाओं में उनका उपयोग हो रहा है; और यद्यपि उनका प्रभाव सभी सेवाओं पर एक जैसा नहीं है और दूसरों की अपेक्षा कुछ पर अधिक है, फिर भी पहले की अपेक्षा, इन सबों का प्रभाव आजकल बहुत ही अधिक है ।

इस साधारण परिस्थिति पर टीका-टिप्पणी के काम को अभी हमलोग स्थगित करते हैं और जो प्रमुख तीर-तरीके चालू हैं, उनकी समीक्षा कर रहे हैं ।

सबसे पहला तो वह है जो पूँजीवाले कार्यों के लिए रुपये कर्ज लेने के लिए मंत्री की स्वीकृति की आवश्यकता के कारण उत्पन्न होती है । यह आवश्यकता ऐसी है जिसकी उत्पत्ति आयुक्तिक प्रणाली के प्रारम्भकाल में ही हुई थी । बहुत दिनों तक यही एकमात्र प्रशासकीय नियमन था जो संपूर्ण प्रणाली के लिए लागू था और अभी भी यह एक मौलिक और महत्वपूर्ण नियमन है जो स्थानीय शासन के सभी कार्यों पर काम कर रहा है ।

नये कामों पर पूँजी के लिए खर्च या ऐसे किसी काम के लिए, जिससे करदाताओं को बहुत दिनों तक लाभ पहुँचे, कर्ज के लिए मंत्री की स्वीकृति की आवश्यकता होती है । अधिक दिन लाभ पहुँचाने वाले कार्यों के लिए रुपये का प्रबन्ध कम समय या एक वर्ष या आधा वर्ष के अन्दर करदाताओं पर कर लगाकर नहीं किया जाना चाहिए । कर्ज स्वीकृति के लिए यह व्यवस्था मन्त्रणालय को स्थानीय प्राधिकारियों की प्रमुख नीतियों पर अच्छी तरह पर्यवेक्षण का अवसर देती है और वस्तुतः व्यावहारिक रूप में मन्त्रणालय को नई योजनाओं के गुणों के सम्बन्ध में निर्णायक बना देती है ।

बड़े-बड़े स्थानीय प्राधिकारी शायद इसे नहीं स्वीकार करेंगे कि उन्हें मन्त्रणालय के अधीन सुरक्षा में रहने की आवश्यकता है, किन्तु यह प्रणाली निस्सन्देह छोटे प्राधिकारियों के लिए बहुत बड़ी सुरक्षा है क्योंकि उनके पास विशेषज्ञ कर्मचारी नहीं रहते हैं किन्तु मंत्री के पास विशेषज्ञ रहते हैं जो उते स्थानीय प्राधिकारियों के प्रस्तावों के गुण-दोषों के बारे में सलाह देते हैं । जल्दीबाजी में प्रस्तुत की गई या अच्छी तरह नहीं धनाई गई योजना पर प्रतिबन्ध का काम करता है । एक मन्त्रणालय, जिसे कई स्थानीय प्राधिकारियों के आवेदन-पत्र स

सबध रखना पड़ता है, प्रत्यक्षतः बहुत-सी जानकारी प्राप्त कर लेना कि किस प्रकार विभिन्न प्राधिकारी अपनी समस्याओं को सुलझाने का प्रयास करते हैं, और यह प्रणाली इस प्रकार की है कि प्रत्येक प्राधिकारी के प्रस्ताव पर उन सभी जानकारी से लाभ उठाकर विचार किया जा सकता है। इसके द्वारा स्थानीय प्राधिकारियों के बीच सहयोग स्थापित करके खर्च कम किया जा सकता है अर्थात् मन्त्रणालय इस आधार पर नये कामों के लिए स्वीकृति को नामजूर कर सकता है कि अतिरिक्त सेवा का जिसके लिए प्रस्ताव पेश किया है, पड़ोस के प्राधिकारी से व्यवस्था करके, प्रबंध किया जा सकता है। बहुत से लोग हैं जिनका ख्याल है कि मन्त्रणालय कुछ कम होना चाहिए या दूसरे विभिन्न रूप से होना चाहिए। दूसरी तरफ कुछ लोग ऐसे हैं जो इस बात पर सहमत नहीं हैं कि मन्त्रणालय का कुछ नियंत्रण होना आवश्यक है।

मन्त्रणालय को यह अधिकार है कि कर्ज की स्वीकृति के लिए आवेदन पत्र पर विचार करने में सहायता प्राप्त करने लिए सार्वजनिक स्थानीय तहकीकात करे जिसकी सूचना सार्वजनिक विज्ञापन द्वारा दे दी जाती है और जिस समय विरोध पेश करनेवाले अपने विचार व्यक्त कर सकते हैं। स्थानीय तहकीकात, कुछ अंश तक, जन निर्देश (Referendum) के उद्देश्य को पूरी करती है और उस उपाय के विरोध में पेश किए गए विरोधों को भी दूर करती है जिसने उसे अगरेजी सांविधानिक प्रचलन में बिलकुल नहीं के बराबर बना दिया है। इंजीनीयर इस्पेक्टर (Engineering Inspector) के द्वारा सभी बातों की अच्छी जानकारी प्राप्त करने में उसे समर्थ बनाने के अलावे, यह मन्त्रणालय को कौंसिल तथा स्थानीय जन साधारण के ख्यालातों में बहुत अधिक अन्तर को पता लगाने में समर्थ बनाता है और साथ-ही-साथ यह उस इंजीनीयर इस्पेक्टर को इस बात की ओर अच्छी तरह जानकारी प्राप्त करने में सहायता पहुँचाता है कि किस

प्रकार जन-साधारण के अधिकार पर स्थानीय प्राधिकारी के प्रस्तावों द्वारा आघात पहुँच सकता है। बहुत महत्वपूर्ण मामलों में ही यह तरीका साधारणतया अपनाया जाता है। स्थानीय प्राधिकारी बहुधा इस प्रकार की तहकीकात का स्वागत करते हैं क्योंकि यह एक ऐसा अवसर प्रदान करती है जब वे स्थानीय जनता के समक्ष अपनी आवश्यकताओं और प्रस्तावों के बारे में अच्छी तरह समझा सकते हैं। यह कार्यवाही के लिए जो प्रचार-कार्य होते हैं उसके द्वारा आसानी से हो जाता है। किन्तु कभी-कभी उन लोगों की शिकायत रही है, जो पहले की अपेक्षा अब कम हैं, कि इस तहकीकात की कार्यवाही बहुत अधिक कानूनी हो जाती है और अधिकतर हालतों में उसका नतीजा बाधा पहुँचाना ही होता है। ऐसी तहकीकातों में बहुत खर्च पड़ता है और यह भी एक कारण है कि इसे छोड़ने की कोशिश की जाती है। अगर ऐसा करन पर कोई अम्दाय नहीं हो, क्योंकि ऐसी व्यवस्था है कि स्थानीय प्राधिकारी को मंत्रालय का तथा अपना खर्च देना पड़ेगा और यह भी सम्भव है कि उसे आदेश मिले कि खर्च दलो वर भी खर्च उसे देना पड़े और कुल खर्च बहुत अधिक हो सकता है जब बड़े बड़े बकौलों को इस काम में लगाया जाता है।

खर्च के ऊपर और अधिक नियंत्रण—जिसका प्रभाव अप्रत्यक्ष रूप से स्थानीय प्राधिकारी की नीति और प्रशासन पर भी पड़ता है उन नियमों और शर्तों द्वारा होता है जो राज्य द्वारा स्वीकृत सहायता के समय लगाये जाते हैं। यह सहायता स्थानीय शासन की सेवाओं या कार्यों के लिए सरकार से मिलती है।

विशेष सेवाओं में मदद के रूप में जो सरकार द्वारा सहायता दी जाती है और खास करके वह सहायता जो किसी सेवा में स्थानीय प्राधिकारी के कुल खर्च के प्रतिशत रूप में दी जाती है, यह क्षति लगा दी जाती है कि उस हद तक खर्च के लिए मंत्री की स्वीकृति लेनी पड़ेगी और उन उपायों तथा नीतियों के सम्बन्ध में, जिस पर खर्च

किया जा रहा है, अच्छी तरह से जांच की जायगी। कानून की दृष्टि में, कोई स्थानीय प्राधिकारी स्वतन्त्र है कि वह सरकारी सहायता ले या नहीं; किन्तु सेवाओं का जैसा भार आजकल स्थानीय प्राधिकारियों के ऊपर है, वह इस बात के लिए बहुत कम गुंजाइश रहने देता है कि वे इसे नहीं स्वीकार करें और ज्योंही स्थानीय प्राधिकारी उस सहायता को स्वीकार करते हैं, उन्हें ऊपर बताई गई शर्तों के साथ सहायता लेनी पड़ती है। साधारणतया उन शर्तों में यह बात भी शामिल है कि मंत्री उस आर्थिक सहायता को रोक सकते हैं या घटा सकते हैं अगर मंत्री द्वारा, सेवा को चलाने के सम्बन्ध में दिए गए किसी निर्देश का पालन नहीं हुआ हो या अगर मंत्री सेवा के प्रबन्ध या उसके कार्य के स्तर से सतुष्ट नहीं हो।

१९२९ ई० में साधारण खर्च के लिए एक मुश्त सरकारी आर्थिक सहायता (Block grant) की प्रथा चलाये जाने के पहले, यह कहा जा सकता था कि उन सेवाओं पर खर्च, जिसके लिए विशेष रूप से सरकारी सहायता मिलती थी, के अलावे, स्थानीय प्राधिकारियों को राजस्व के खर्च पर किसी प्रकार का केन्द्रीय नियन्त्रण नहीं था, और अभी भी स्थानीय प्राधिकारी द्वारा लगाये गये रेट (Rate) कोई प्रत्यक्ष नियन्त्रण नहीं है। एक मुश्त सरकारी सहायता (अब १९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के अनुसार दूसरे रूप में दिया जाता है) में स्थानीय प्राधिकारी के साधारण खर्च की विस्तृत जांच पड़ताल या नियन्त्रण की आवश्यकता नहीं होती जैसी कि खास खास सेवाओं के लिए दी गई सरकारी सहायता में होती है। १९४८ ई० के अधिनियम में यह व्यवस्था है, जो सुरक्षित शक्ति का एक बहुत बड़ा रूप है, कि मंत्री किसी स्थानीय प्राधिकारी को मिलनेवाली सरकारी आर्थिक सहायता को घटा सकता है अगर मंत्री इस बात से सतुष्ट है कि स्थानीय प्राधिकारी "अपने कार्यों को अच्छी तरह चलाने में तथा कार्यकुशलता का एक उचित स्तर कायम रखने में सफल नहीं हुआ

है" या स्थानीय प्राधिकारी जो खर्च कर रहा है वह "अत्यधिक तथा अयुक्तिसंगत" है, यद्यपि यह श्याल रखना चाहिए कि इस शक्ति के अन्तर्गत कार्य करने के लिए मंत्री को "हाउस ऑफ कामन्स" की पूर्व स्वीकृति लेनी आवश्यक है ।

एक या दूसरे रूप में दी गई सरकारी सहायता के साथ लगाई गई शक्तों के द्वारा नियंत्रण को कितनी अधिक संभावना है, उसका अन्दाज इससे लगाया जा सकता है कि १९५० ई० में यह स्थिति पहुँच गई थी कि स्थानीय प्राधिकारियों के कुल खर्च का ५० प्रतिशत, एक या दूसरे रूप में सरकारी सहायता द्वारा चलाया जाता था ।

खर्च के ऊपर नियंत्रण का एक और माध्यम है जो सरकारी अकैक्षण (audist) द्वारा होता है । इस नियंत्रण के द्वारा भी स्थानीय प्राधिकारियों की नीति और प्रशासन पर प्रभाव पड़ता है । किन्तु यह सभी जगह लागू नहीं है । काउंटी बोरो तथा बोरो को छोड़ अन्य स्थानीय प्राधिकारियों के संपूर्ण खर्च के लिए अनिवार्य रूप से लागू है और काउंटी बोरो तथा बोरो के उन्ही खर्चों के लिए लागू है जिनमें खास-खास सेवा सम्बन्धी सरकारी सहायता प्राप्त होती है । यह सिर्फ हिसाब-किताब का ही अकैक्षण नहीं है । सरकार के डिस्ट्रिक्ट ऑडिटर पर (District auditor) जैसा कि वह कहलाता है, यह उत्तरदायित्व है और उसका यह काम है कि जितने प्रकार के खर्च उसके सामने आवे, उन सबों की जाँच वह कानूनी दृष्टि से करे और जिनके खर्च कानून के खिलाफ हो उन्हें अस्वीकृत कर दे । उसे यह भी अधिकार प्राप्त है कि इस प्रकार के अनुचित खर्च के लिए, जिसे वह उत्तरदायी ठहरावे, उसे देने के लिए आदेश दे । इस प्रणाली की विवेचना हमलोग बाद में करगे, किन्तु यहाँ हमलोग इस पर ध्यान दे सकते हैं कि इसके तीन पहलू हैं । पहली बात यह है कि यह स्थानीय प्राधिकारियों के लिए अकैक्षण के विभिन्न रूपों के बदले में प्रबन्ध कार्य की सेवा का प्रतिनिधित्व करता है । दूसरी बात यह है

कि यह जिला-अकेशक (District auditor) को बहुत अरा तक एव न्यायिक अधिकारी के रूप में रखता है, खास करके पहले-पहल यह जांच करने के लिए कि कोई खर्च वैध हुआ है या नहीं। साथ-ही साथ यह भी व्यवस्था है कि उसके निर्णय का मन्त्री या न्यायालय द्वारा पुनर्विलोकन (review) किया जा सकता है। और तीसरी बात यह है कि चूकि कानून ने "कानून के विपरीत" शब्द-समूह के साथ सूचक रूप में यह भी रख दिया है कि खर्च 'कानून के विपरीत' हो सकता है अगर वह अत्यधिक या अयुक्तिसंगत है (और सिर्फ इसलिए नहीं कि यह स्वभावतः गैरकानूनी है या शक्ति-सीमा के बाहर है)। यह प्रणाली प्रत्यक्षतः उस अकेशक को ऐसी स्थिति में ला देता है कि स्थानीय प्राधिकारी की नीति, जैसा कि उसके खर्च से प्रकट होता है, उसके दायरे के अन्तर्गत आ जाता है।

ऊपर बताए गये तीन प्रकार के नियंत्रणों से अलग, एक विभिन्न श्रेणी में अन्य नियंत्रणों को रखा जा सकता है जो विभिन्न प्रकार के हैं और इतने अधिक प्रकार के हैं कि उनका वर्गीकरण नहीं हो सकता और ये मन्त्रियों की शक्ति के अन्तर्गत हैं कि वे बतावें या निर्देश करें कि किस प्रकार कोई स्थानीय प्राधिकारी किसी कार्य को करेगा या किसी सेवा का प्रबन्ध करेगा। इनमें से अधिकांश निर्देशों को कानून द्वारा निर्धारित नियमों या आदेशों (जिनमें कुछ प्रकार के ससदीय सन्तोषन की आवश्यकता हो सकती है) द्वारा किया जाता है, क्योंकि इसके अन्दर जो बातें रहती हैं वे शायद ही केवल व्यवस्थापिका-सम्बन्धी कामों के निर्देश तक सीमित रहती हैं बल्कि स्थानीय प्राधिकारी के कार्यों और सेवाओं की कार्यपालिका के पहलू तक सम्बन्ध रखती हैं। कुछ मामलों में, वास्तव में, स्थानीय प्राधिकारी को यह आदेश दिया जाता है कि वे अपने कार्यों के लिए प्रशासकीय योजना प्रस्तुत करें जिसे मन्त्री की स्वीकृति के लिए पेश किया जाय।

यह सत्य है कि हाल के एक या दो अधिनियमों में, ऐसी सेवाओं

प्राधिकारी क यम कर सकता है या वास्तव में कोई दूसरी एजेंसी नियुक्त कर सकता है, उदाहरण के लिए आयुक्ता (Commissioner) बहाल किया जा सकता है जो उन कामों को अपने हाथ में ले सके या वह स्वयं उसे अपने हाथ में ले सकता है । लेकिन यह कहा जाना चाहिए कि इस प्रकार की शक्तियों का उपयोग बहुत कम हालतों में किया जाता है ।

साधारणतया एक मंत्रालय है—वर्तमान काल में गृह निर्माण तथा स्थानीय शासन का मंत्रालय (Ministry of Housing and Local Government), किन्तु कई वर्षों तक स्वास्थ्य मंत्रालय, (Ministry of Health) और उसके पहले फिर लोकल गवर्नमेंट बोर्ड (Local Government Board) जो स्थानीय शासन के कार्यों से सम्बन्ध रखता है, किन्तु कुछ दूसरे सरकारी विभाग, यथा शिक्षा मंत्रालय (तथा), स्वास्थ्य मंत्रालय, यातायात मंत्रालय (Ministry of Transport) तथा गृह-कार्यालय (Home Office) जिन्हे खास-खास सेवाओं और कामों से सम्बन्ध रहता है ।

अध्याय ५ वित्तीय आधार

(The Financial Basis)

स्थानीय प्राधिकारियों को जो राजस्व (Revenue) की आवश्यकता होती है, वह निम्नलिखित रूप से प्राप्त होती है—(क) उप-शुल्क (Rates), (ख) नैगम सम्पत्ति तथा सम्पदा (Corporate property and estate) से आय, (ग) ऐसी सेवाओं से जिनका पूर्ण खर्च उपशुल्क से नहीं दिया जाता है, प्राप्त आय तथा व्यावसायिक राजस्व; और (घ) राज्य द्वारा अनुदान (Grants) तथा आर्थिक सहायता (Subsidies) ।

उप-शुल्क

(The Rate)

उप शुल्क एक स्थानीय कर है जो किसी व्यक्ति की सम्पत्ति को जिससे वह लाभ उठाता है, वार्षिक मूल्य के ऊपर प्रति पाँड के हिसाब से लगाया जाता है । यह सबसे पहले-पहल गरीबों की सहायता के लिए, १६०१ ई० के स्टैट्यूट ऑफ एलिजाबेथ (Statute of Elizabeth) के अन्तर्गत, जिसने पुअर लॉ (Poor Law) की स्थापना की, लगाया गया था और इसके प्रशासन व्यवस्था ओवरसियरों (Overseers) के द्वारा की गई थी । बाद चलकर, जैसा कि हमलोगों ने दूसरे अध्याय में देखा है, उपशुल्क अक्सरही, स्थानीय शासनके अन्य कार्यों के लिए, सड़क विछाने,

देख-भाल करनेवाले, रोशनी की व्यवस्था करनेवाले, भू-गर्भ मलवाही, नल-व्यवस्था करनेवाले की समुक्त सस्त्रा आदि तथा कमिश्नरी द्वारा, तथा स्थानीय शासन के नये अगो द्वारा, जिन्होंने उन्हें अन्ततः अवक्रम कर दिया (Superceded) लगाया जाता था। १९२५ ई० में इन सभी उपशुल्को को अन्ततः एक साधारण उपशुल्क के रूप में परिवर्तित कर दिया गया। फिर भी, अभी भी, एक रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (Rural District Council), अपने क्षेत्र के विभिन्न भागों की विभिन्न आवश्यकता की पूर्ति के लिए, साधारण उपशुल्क के अलावे विशेष उपशुल्क लगाने लगी है, किन्तु वास्तव में यह विशेष उपशुल्क, किसी खास क्षेत्र में साधारण उपशुल्क के अतिरिक्त एक और कर है। अधिकांश स्थानीय प्राधिकारी तथा कम्पनियों, जो जल की पूर्ति करती हैं, घरेलू उपभोक्ता से जल उपशुल्क लेती हैं। इस प्रकार का उपशुल्क, साधारणतया, स्थानीय प्राधिकारी के साधारण शुल्क के लिये कायम किये गये मूल्यांकन के आधार पर किया जाता है और जब यह जलपूर्ति करनेवाले स्थानीय प्राधिकारी द्वारा लिया जाता है तो साधारणतया यह साधारण शुल्क के साथ वसूल किया जाता है, किन्तु यह एक अलग उपशुल्क है जो जल के उपभोक्ताओं से लिया जाता है न कि उनसे कि जिनका मकान रहता है। नीचे जो विवरण दिया गया है, उसके हमलोग सिर्फ उन उप-शुल्को की विवेचना कर रहे हैं जो स्थानीय शासन के साधारण कामों के लिए लिये जाते हैं, न कि जलपूर्तिके लिए।

सम्पत्ति की वह श्रेणी, जिस पर उपशुल्क लगाया जा सकता है और जिसके अन्तर्गत उत्तराधिकार के रूपमें आनेवाली सम्पत्ति भी है, बहुत अशर्त में, किन्तु पूर्णतया नहीं, सम्पत्ति की उस श्रेणी के सम्मान हैं जिसे वकील लोग "वास्तविक सम्पत्ति" (Real Property) के नाम से पुकारते हैं, अगर हमलोग ऐसे अभीतिक उत्तराधिकार के रूप में आनेवाली सम्पत्ति को छोड़ दें जो अमूर्त है। फिर भी, कुछ सम्पत्ति

ऐसी है, जो उप-शुल्क लगाये जाने से पूर्णतया मुक्त है । इस प्रकार, कृषि की सहायता देने की सरकारी नीति के अन्तर्गत, सभी कृषि-भूमि, कई वर्षों तक आंशिक रूप से उप-शुल्क से मुक्त रहने पर, १९२९ में उप-शुल्क से पूर्णतया मुक्त कर दी गई । सम्राट् द्वारा जो जमीन अधि-कृत है वह भी इससे पूर्णतया मुक्त है । क्योंकि सम्राट् का नाम जो किसी भी कानून के अन्तर्गत, जबतक कि उसके लिए खास चर्चा नहीं की गई है, नहीं आता है, स्टैंड्यूट ऑफ एलिजाबेथ में नहीं आया था । और कानूनी रूप से इस प्रकार की छूट बाद के कानूनों में भी होती आ रही है । लेकिन प्रचलन यह है कि, ट्रेजरी (Treasury) उतने ही के बराबर अक्षदान (Contribution) दे देती है । ऐसे विद्या-लय जिनकी व्यवस्था सरकारी नहीं है अर्थात् जो स्वेच्छा से चलाये जाते हैं और जिनमें से अधिकांश "चर्च-विद्यालय" हैं, वह सम्पत्ति जो सिर्फ धार्मिक पूजा के स्थान के रूप में काम में लायी जाती है, जन-साधारण के लिए मार्क, प्रकाश स्तम्भ, बॉय (Buoy) तथा आकाश-दीप, तथा राजदूतों तथा उनके अनुचरों के निवासस्थान उप-शुल्क लगाये जाने से मुक्त हैं । इसी प्रकार ऐसी सम्पत्ति, जिनपर ऐसी संस्थाओं का अधिकार है जिसकी स्थापना विज्ञान, साहित्य, ललित-कला (Fine Arts) के कामों के लिए हुई है, उप-शुल्क से मुक्त है, अगर उनका काम स्वेच्छा से दिए गए धार्मिक अक्षदान से चलता है और उनके सदस्यों को उनके कार्यों से किसी प्रकार का आर्थिक लाभ नहीं पहुँचता है । कुछ प्रकार की मशीनों, जो उत्तराधिकार के अक्ष के के योग्य नहीं समझी जाती हैं, उप-शुल्क से पूर्णतया मुक्त हैं और कुछ खास थोपी के व्यावसायिक भवन जिन्हें खास करके व्यावसायिक सम्पत्ति या वातावरण सम्पत्ति कहा जा सकता है, भी उप-शुल्क के ७५ प्रतिशत तक छूट के भागी हैं । इसकी व्यवस्था का विस्तृत विवरण हमलोग बाद में देंगे । वे भवन जिनका निर्माण या पुनर्निर्माण हो रहा है, उप-शुल्क के दायरे से बाहर है ।

इन छूटो के अलावे, उ० शुल्क उन्ही हालतो में लगाया जाता है जब कि कोई अधिवास (occupation) हितकारक (beneficial) हो। हितकारक अधिवास की, कानूनी तौर पर कोई खास परिभाषा नहीं है। किन्तु इस सम्बन्ध में न्यायिक फैसले (Judicial sanctions) बहुत अधिक हैं और वे इसकी व्याख्या करते हैं तथा बतलाते हैं कि किस अर्थ में इसका उपयोग होना चाहिए। किन्तु लाभ-दायक (profitable) अधिवास और हितकारक (beneficial) अधिवास में अन्तर कायम रखने में सावधानी बरतनी चाहिए। जो मकान या स्थान खाली है; उन पर अगर किसी प्रकार का हितकारक अधिवास नहीं है, तो उस पर उपशुल्क नहीं लगाया जाता है। किन्तु यह ख्याल रखना चाहिए कि बहुधा ऐसा हो सकता है कि कई स्थानों में हितकारक अधिवास हो सकता है यद्यपि लोग ऐसा समझते हो कि वे स्थान खाली ही हैं।

नियम तो यह है कि उप-शुल्क सिर्फ अधिवास (occupation) पर ही नहीं; बल्कि अधिवास करनेवाले पर (occupier) लगाया जाता है, लेकिन खास-खास मामलों में जहाँ अधिवास करनेवाले का निर्णय करने में कठिनाई उत्पन्न होती है या जहाँ सम्पत्ति इस प्रकार की रहती है कि वास्तव में वह उत्तराधिकार के रूप में एक ही सम्पत्ति रहती है और उसके एक ही साथ कई अधिवास करनेवाले रहते हैं, कानून ने यह व्यवस्था प्रदान की है कि ऐसी हालतों में अधिवास करने वाले के बदले में उस सम्पत्ति के मालिक से उप-शुल्क लिया जाय। इस प्रकार कई फ्लैटो (flats) के एक ब्लॉक को, उस एक व्यक्ति की सम्पत्ति समझी जा सकती है जो उन मकानों का किराया पाता हो और उस पर उप-शुल्क लगाया जा सकता है और जहाँ पर कोई व्यक्ति पूरे मकान को किराये पर लेता है और उसके किसी भाग या कई भागों को फिर किराये पर लगा देता है किन्तु उसका मुख्य द्वार अपने नियंत्रण में रखता है, उसे भी उस मकान का मालिक समझा

जा सकता है और उस पर उपशुल्क लगाया जा सकता है, और जहाँ पर कोई सम्पत्ति विज्ञापन स्थान का काम करती है, वहाँ पर जो व्यक्ति इस काम के लिए अनुमति देता है, उस पर उपशुल्क लगाया जाना चाहिए और अगर उसका पता नहीं लगे तो मालिक पर उपशुल्क लगाया जा सकता है, और जब तक किसी नाट्यशाला में सामान तथा अन्य वस्तुएँ हैं, उसे उपयोग में लाया हुआ समझा जायगा और उपशुल्क देने या उत्तरदायित्व मालिक का ठीकदार पर पडगा।

इन निवेशों (Provisions) के अतिरिक्त, विधान (Legislation) स्थानीय प्राधिकारी को यह शक्ति प्रदान करता है कि १८ पाँड़ (या कुछ शोशो में इससे अधिक) तक के वार्षिक मूल्य की सम्पत्ति पर अधिवास करनेवाले (occupier) के बदले में उसके मालिक (owner) पर उपशुल्क के बारे में निर्णय ले सकती है। यह निवेश (provision) प्रत्यक्षत इसलिए बनाया गया है कि स्थानीय प्राधिकारियों को छोटी-छोटी सम्पत्तिवालों से, बिना अधिक खर्च किए, उपशुल्क वसूल करने में सहायता मिले। इसके अतिरिक्त, स्थानीय प्राधिकारी और उपशुल्क लगायी जानवाली सम्पत्ति के मालिक के बीच में समझौता हो सकता है जिसके अन्तर्गत मालिक, अधिवास करनेवालों के बदले में स्थानीय प्राधिकारी को उपशुल्क दे सकता है और कुछ बट्टा (discount) ले ले सकता है [जिसे कम्पाउंडिंग एलौएन्स (compounding allowance) कहने हैं]। जिस अनुपात में मकान मालिक स्थानीय प्राधिकारी को उपशुल्क देने का प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व ग्रहण कर सकता है उसी अनुपात में बट्टे की मात्रा में कमी-बंदी हो सकती है। इस प्रकार, अगर वह यह जिम्मेवारी ले लेता है कि मकान खाली नहीं रहे या रहे वह उपशुल्क देता रहेगा, तो उसे जो बट्टा मिलेगा वह १५ प्रतिशत से अधिक नहीं होगा, अगर वह यह जिम्मेवारी लेता है कि वह तबतक उपशुल्क देता रहेगा जब मकान में कोई रहेगा, तो उसे ७½ प्रतिशत बट्टा मिलेगा, लेकिन अगर वह सिर्फ इस बात का

जिम्मा लेता है कि वह मकान में रहनेवाली से उपशुल्क वसूल कर लेगा ज्योंही वे बकाया हो जायेंगे तो उसे सिर्फ ५ प्रतिशत बढ़ा मिलेगा। कोई मालिक, जो स्थानीय प्राधिकारी के १८ पौंड वार्षिक आय से कम मूल्य की सम्पत्ति के सम्बन्ध में निर्णय के अन्तर उपशुल्क देने के लिए जिम्मेवार है, वह १० से १५ प्रतिशत तक बढ़ा पा सकता है, अगर वह ठीक समय पर उपशुल्क दे देता है, लेकिन उसे तब समझौते या राजीनामे के अन्तर्गत मिलनेवाला बढ़ा नहीं मिल सकता है। उसी प्रकार यद्यपि किसी भी उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी (Rating Authority) को एक साधारण रूप का अधिकार है कि सीधता से ठीक समय पर उपशुल्क देने के लिए २३ प्रतिशत का बढ़ा वह दे सकता है, इस प्रकार का बढ़ा किसी भी मालिक को, कम्पार्टिडिंग एली-एन्स के अन्तर्गत जो कि उसे मिल रहा है, चाहे वह १८ पौंड वार्षिक मूल्य से कम की सम्पत्ति के सम्बन्ध में स्थानीय प्राधिकारी के निर्णय के अन्तर्गत या राजीनामे के अनुसार मिल रहा हो, नहीं मिल सकता है।

उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी को एक ऐसे रेंयत (Tenant), दर-रेंयत (Under-tenant) या मकान में रहनेवाले की आवश्यकता हो सकती है जो मकान-मालिक के जिम्मे उपशुल्क के बकाये को चुका सके और उसे मकान-मालिक को मिलनेवाले किराये में हिसाब कर ले। उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी को यह भी अधिकार दिया जाता है कि दरिद्रता के कारण किसी को उपशुल्क कम कर दे या भाफ कर दे। यह अधिकार, उस अधिकार के अलावे है जो स्थानीय दंडाधिकारियों (Magistrates) को इस सम्बन्ध में मिला हुआ है। स्थानीय दंडाधिकारियों को, जिनके न्यायालय के द्वारा उपशुल्क वसूल किए जा सकते हैं, यह अधिकार है कि किसी व्यक्ति के ऊपर उपशुल्क नहीं देने के कारण वारंट जारी करने से अस्वीकार कर दें अगर वे सतुष्ट हो जायें कि वसूली नहीं होने के कारण ऐसी

परिस्थितियाँ थीं जो उस व्यक्ति के नियंत्रण के बाहर थीं और यह भी उनके अधिकार के अन्तर्गत है कि इस बात से सतुष्ट होने पर वे उस पावना को पूर्णतया माफ कर दे सकते हैं ।

उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी (The Rating Authority)

१६०१ ई० में स्टैट्यूट ऑफ एलिजाबेथ (Statute of Elizabeth) के द्वारा स्थानीय कर के रूप में उपशुल्क (Rate) चलाये जाने के समय से १९२५ ई० तक उपशुल्क 'ओवर्सीयर्स ऑफ द पुअर' (Overseers of the Poor) द्वारा लगाये तथा वसूल किए जाते थे । नये स्थानीय प्राधिकारियों की आवश्यकता की पूर्ति "बोर्ड ऑफ गार्जियन्स" (Board of Guardians) की जरूरत की पूरी करने के लिए लगाय गये करों के द्वारा हो जाती थी । "बोर्ड ऑफ गार्जियन्स" ने १८३४ ई० में पुअर लॉ के स्थानीय प्रशासन को अपने हाथ में लिया, किन्तु उसके कामों को १९२९ ई० में काउटी बोरो तथा काउटी को हस्तान्तरित कर दिया गया और बाद में चलकर आम विधाना द्वारा इन कामों को वांट दिया गया । १९२५ ई० के "रेटिंग एन्ड वॉल्यूएशन एक्ट" (The Rating and Valuation Act) ने साधारण उपशुल्क लगाने तथा वसूल करने की नई व्यवस्था की । उसमें यह काम इस प्रकार किया कि आधुनिक स्थानीय प्राधिकारियों का अपने कामों के लिए आवश्यक रकम के लिए उपशुल्क को बढ़ाने के लिए छोड़ दिया । आजकल वास्तव में, काउटी बोरो और काउटी क्षेत्रों में बोरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स द्वारा उपशुल्क लगाये जाते हैं । काउटी कॉमिश्नरों की आवश्यकताओं की पूर्ति, नॉन काउटी बोरो तथा एंज-मिनिस्ट्रेटिव काउटी के डिस्ट्रिक्ट्स द्वारा लगाये गये करों से होती है । ये तथा काउटी बोरो "उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारी" ("Rat-

ing Authority") है। उपशुल्क लगाने के समय आने के पहले ही, काउटी कौंसिल, अपने क्षेत्र के बीरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स को एक प्रकार का आदेश ("Precept") देता है, जिसमें वह आनेवाले वित्तीय वर्ष में अपनी आवश्यकताओं को दिखाय हुए रहता है और तब काउटी कौंसिल द्वारा दिखाई गई आवश्यक रकम को, बीरो तथा डिस्ट्रिक्ट के लिए आवश्यक रकम में जोड़ दिया जाता है ताकि बीरो तथा डिस्ट्रिक्ट दोनों मिलाकर कुल इतनी रकम के लिए उपशुल्क लगावे जो काउटी कौंसिल तथा उन दोनों की अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके। उसी प्रकार रूरल डिस्ट्रिक्ट के अन्तर्गत पेरिशों की आवश्यकताओं को, रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल द्वारा साधारण उपशुल्क लगाने के समय शामिल कर लिया जाता है, यद्यपि कि, यहाँ पर, जैसा कि हमलोग जिक्र कर चुके हैं, रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को यह भी अधिकार है कि अपने क्षेत्र के खास-खास भागों में विशेष प्रकार का उपशुल्क भी लगा सकता है।

चालू उपशुल्क के समाप्त होने के बाद तुरत ही शुरू होनेवाली अवधि के लिए प्रत्येक साधारण उपशुल्क लगाया जाता है। यह ऐसी अवधि के लिए लगाया जा सकता है जो उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी द्वारा निश्चित किया जाय और स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा अपनायी जानेवाली साधारण अवधि एक वर्ष की है फिर भी कोई-कोई अर्द्ध-वार्षिक अवधि रखना पसन्द करते हैं यद्यपि वे भी अपनी आय और खर्च का प्राक्कलन (Estimates) वार्षिक आधार पर ही करते हैं। सभी स्थानीय प्राधिकारियों के लिए वर्ष की अवधि १ली अप्रिल से ३१ मार्च तक है और इसलिए वार्षिक उपशुल्क साधारणतया १ली अप्रिल से और अर्द्धवार्षिक उपशुल्क १ली अक्टूबर से प्रारम्भ होता है। पूरक (Supplementary) उपशुल्क वर्ष में किसी समय लगाया जा सकता है अगर स्थानीय प्राधिकारी उसकी आवश्यकता महसूस करे। उपशुल्क लगाने में जिन सिद्धांतों को काम

में लाया जाता है तथा उपशुल्क के निर्धारण में जिन प्रचलनों और रीतियों को काम में लाया जाता है, उसकी विवेचना बाटवें व्यवसाय में की जायगी ।

मूल्यांकन (Valuation)

जैसा कि हमलोग देस चुके हैं, सम्पत्ति के उपशुल्क लगाये जाने वाले वापिक मूल्य के ऊपर उपशुल्क लगाया जाता है । १९४८ ई० के पहले तक सभी प्रकार की सम्पत्तियों का मूल्यांकन एक ही प्रकार के मिद्धान्त पर होता था, यद्यपि कुछ खास प्रकार की सम्पत्तियों, उदाहरणार्थ, व्यावसायिक प्रतिष्ठान तथा लाइसेंस प्राप्त स्थान तथा मकान, के लिए उक्त मिद्धान्त के उपयोग के लिए विविध प्रकार के उपायों को काम में लाया जाता था । मध्य में यह कहा जा सकता है कि इन मिद्धान्त के अनुसार, किसी मकान या हाते का वापिक मूल्य वह हाता था जो बाजार की स्थिति के अनुसार माँग और पूर्ति के नियम से निर्धारित होकर उसका वापिक किराया होता था । मूल्य निर्धारण करनेवाले को यह देखना पड़ता है कि बाजार में उक्त सम्पत्ति का वापिक किराया क्या होगा । जो किराया दिया जा रहा है उसे मानने के लिए वह बाध्य नहीं है क्योंकि वह बाजार-दर के अनुसार निर्धारित होनेवाले किराये से अधिक या कम हो सकता है । उसी अनुमिद्धान्त के अनुसार, वह जिस किरायेदार के द्वारे में साक्ष्य, वह वास्तविक नहीं रहता है, बल्कि एक काल्पनिक किरायेदार रहता है । यह मिद्धान्त अभी भी निवास-स्थान का छोटे धन्य सम्पत्तियों के लिए लागू है । १९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट एक्ट (Local Government Act) ने छोटे-छोटे निवास स्थानों के सम्बन्ध में मूल्य-निर्धारण के लिए यह मिद्धान्त बताया कि मूल्य हमारे मकान के आधार पर निर्धारित हो और बड़े-बड़े निवास-स्थानों के लिए यह

सिद्धान्त अपनाया गया कि १९३९ ई० में उमी इलाके में उस प्रकार के मकानों के लिए दिए जानेवाले किराये के आधार पर उनका मूल्यांकन किया जाय ।

वास्तविक रकम, जिसके अनुसार उपशुल्क दिया जाता है, वह उपशुल्क लगने के लायक मूल्य (Rateable Value) कहलाती है । कुछ हालतों में, यह रकम असल वार्षिक मूल्य (Net Annual Value) के बराबर होती है और यही आंकड़ा सभी प्रकार के मूल्यांकन में काम आती है, किन्तु कुछ मामला में, उपशुल्क लगने के लायक मूल्य वह रकम होती है जिसे असल वार्षिक मूल्य को घटाकर प्राप्त किया जाता है । यह कमी या तो उपशुल्क से कुछ पुराने आशिक छूट (उदाहरण के लिए, रेलवे तथा नहर) वा काम म लाने के लिए या व्यावसायिक सम्पत्ति तथा यातायात के भाड़े पर नहीं उपशुल्क लगने के सम्बन्ध में नई छूट को काम में लाने के लिए की जाती है । कुछ वार्षिक मूल्य का हिसाब दो प्रकार से किया जाता है । वस्तु उत्पादन करनेवाले कारखानों तथा जनोपयोगी (Public Utility) व्यवसायों में कर निर्धारण (Assessment) का अनुमित हिसाब प्रत्यक्षत प्राप्ति (receipts) का ही ह्याल में रखकर किया जाता है और उसकी परिभाषा इस प्रकार दी गई है—‘वह अनुमित किराया, जो उस सम्पत्ति से वर्ष-प्रतिवर्ष उचित रूप से मिलने की आशा की जा सकती है अगर रकम यह जिम्मा ले कि रकम को लगनेवाले सभी प्रकार के उपशुल्क और कर वह दे तथा मरम्मत और बीमा का खर्च तथा और कोई खर्च जो उस सम्पत्ति को उस हालत में कायम रखने के लिए जिसमें उससे किराया मिलता रहे, आवश्यक हो, वह देता रहे ।’ दूसरे प्रकार की सम्पत्तियों में, जिसमें बड़ी श्रेणियों की दूकानों तथा गृह-सम्पत्ति भी शामिल है, असली वार्षिक मूल्य (Net Annual Value), कुल वार्षिक मूल्य (Gross Annual Value) से ही निकलता है । पहले यह उस

परिभाषा के अनुसार निवाला जाता है जो बतलाता है कि मकान मालिक को (न कि रेंट, जैसा कि पहले के वारे में बताया गया है) "मरम्मत तथा बीमा का और कोई अन्य खर्च जो उस सम्पत्ति को उस हालत में रखने के लिए, जिसमें उनका उचित किराया मिल सके, आवश्यक हो" देना पड़ता है। और तब कुल मूल्य (Gross Value) से कुछ निर्धारित छूट (Allowances) को घटा दिया जाता है और तब असल वास्तविक मूल्य निवाला जाता है और यह, जैसा कि बताया जा चुका है, सिर्फ उन हालातों को छोड़कर जहाँ आशिक छूट को काम में लाना है, उपशुल्क लगने लायक मूल्य होगा। तरीका में इस प्रकार का अन्तर लाने का उद्देश्य प्रत्यक्षत यह है कि मकान-मालिक के लिए छूट को एक निर्धारित आधार पर वापस रखा जाय जहाँ यह उचित रूप से और आसानी से किया जा सके, उदाहरण के लिए, मकान तथा दूकान।

१९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के पहले, रेलवे पर भी मूल्यांकन किया जाता था, किन्तु उनका खास तरीका था। आवश्यक सिद्धान्त इसमें भी वही था, अर्थात् मूल्यांकन करनेवाले को यह विशिष्ट करना रहता था कि वह कौन-सा किराया होगा जिस पर रेलवे की सम्पत्ति को, जो कि मालिकों के अधीन थी, लगाया जा सके ताकि वर्ष-प्रतिवर्ष उचित रूप से उससे मिलने की आशा रहे और यह, रेलवे के मामले में, उसकी असल प्राप्त (Net Receipts) को ध्यान में रखकर निर्धारित किया जाता था। पूरे व्यवसाय के ऊपर कर निर्धारण को, तब उसकी विभिन्न सम्पत्तियों पर बाँट दिया जाता था और उसके बाद जिन क्षेत्रों में सम्पत्ति रहती थी उनके अनुसार उपशुल्क दिये जाते थे।

यह एक बेहगी तथा न्याय-विरुद्ध व्यवस्था थी और यानाधान, विद्युत् तथा गैस के राष्ट्रीयकरण के बाद ऊपर बताये गये अधिनियम ने एक नयी व्यवस्था कायम की। इसके अन्तर्गत, ये सभी उद्योग-

घन्धे, भविष्य में, एक मुश्त खम दिना करेंगे और जिसकी जांच समय-समय पर होती रहेगी जैसे जैसे उपशुल्क लगान वाले मूल्यों के साधारण स्तर में हेर-फेर होगा, और इस एक मुश्त खम को प्राधिकारिया के बीच में बांट दिया जायगा। किन्तु यह विभाजन प्रत्येक क्षेत्र में रहनेवाली सम्पत्ति के अनुसार नहीं होगा। बल्कि प्रत्येक क्षेत्र के उपशुल्क लगाने लायक मूल्य के कुल जोड़ के अनुपात में होगा अर्थात् इन व्यवसायों की सम्पत्तियों को छोड़कर अन्य सम्पत्तियों के उपशुल्क लगाने वाले मूल्य के अनुपात के अनुसार होगा।

कर निर्धारण का यंत्र समूह (Machinery of Assessment)

१९२५ ई० के रेटिंग एंड वैल्यूएशन एक्ट (Rating and Valuation Act) न सभी प्रकार की उपशुल्क लगान योग्य सम्पत्तियों के पंचवर्षीय (Quinquennial) मूल्यांकन (Valuation) की प्रणाली कायम की, किन्तु उसमें यह भी व्यवस्था की कि नई सम्पत्तियों का कर निर्धारण (Assessment) तथा मौजूदा कर-निर्धारण में हरफेर पंचवर्षीय मूल्यांकन को अवधि के बीच में भी किसी समय किया जा सकता है। पंचवर्षीय मूल्यांकन के आधार पर जो कर निर्धारण किए जाते हैं, वे सभी उसमें रहते हैं जिसे 'मूल्यांकन सूची' (Valuation List) कहा जाता है और समय-समय पर इसमें वृद्धि होती है या सुधार किया जाता है ज्यों ज्यों नये बदले गये कर निर्धारण के लिए "प्रस्तावों" का निबटारा होता जाता है। १९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के अनुसार नई व्यवस्था के कायम होने के पहले, उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी द्वारा पहले मूल्यांकन किया जाता था, किन्तु वह तब तक काम में नहीं लाया जा सकता था जब तक वह "कर निर्धारण समिति" (Assessment Committee) द्वारा

अनुमोदित नहीं हो जाता था, चाहे वह पंचवर्षीय मूल्यांकन के सिल-सिले में किया गया हो या नई परिस्थितियों के अनुरूप सुधार के लिए "प्रस्ताव" के रूप में उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारियों द्वारा या अधिवास करने वाले द्वारा प्रस्तुत किया गया हो। कर-निर्धारण समिति के कार्य तथा तौर तरीके बहुत कुछ न्यायिक ढंग के थे और इसके समक्ष इस प्रकार के मुकदमे लाये जाने के पहले, उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारी द्वारा अधिवास करने वाले पर या अधिवास करने वाले द्वारा उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारी पर, जैसा कि प्रस्ताव रहता था, उसके अनुसार, विधिवत् सूचना दी जाती थी। कर-निर्धारण समिति, जो साधारण जानकारी वाली समिति थी, अपने विशेषज्ञ से सलाह पाती थी। एक या दो क्षेत्रों को छोड़कर, प्रत्येक काउंटी बौरो के लिए अलग-अलग कर-निर्धारण समिति (Assessment Committee) कायम की गई थी। काउंटी क्षेत्रों में १९२५ ई० के अधिनियम (Act) के अन्तर्गत काउंटी काउंसिल द्वारा बनाई गई तथा मंत्री (Minister) द्वारा स्वीकृत योजना के अन्तर्गत, उपशुल्क वाले क्षेत्रों को मिलाने के लिए कर निर्धारण समिति की स्थापना की गई थी। काउंटी बौरो कर निर्धारण समिति के सदस्यों की नियुक्ति, काउंटी बौरो काउंसिल के द्वारा की जाती थी और उसमें एक्-तिहाई सदस्य ऐसे रहते थे जो काउंटी बौरो काउंसिल के सदस्य नहीं रहते थे। काउंटी क्षेत्रों में कर-निर्धारण समिति के सदस्यों की नियुक्ति, काउंटी काउंसिल तथा उनसे सम्बद्ध उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारियों द्वारा, नियमानुसार तथा कानून द्वारा निर्धारित अनुपात में की जाती थी।

मूल्यांकन के स्तर और प्रचलन में एकत्वता (Uniformity) की कुछ मात्रा कायम रखने के लिए, और अतिरिक्त समितियाँ कायम की गईं जिन्हें काउंटी मूल्यांकन समिति (County Valuation Committee) कहा जाता था। ये समितियाँ ऐंम्पिनिस्ट्रेटिव

काउंटीज (Administrative Counties) में कायम की जाती थी और इनके सदस्य, काउंटी कौंसिल द्वारा नियुक्त किए जाने थे तथा उनमें काउंटी क्षेत्र के प्रत्येक कर-निर्धारण समिति का एक प्रतिनिधि रहता था। काउंटी मूल्यांकन समिति को यह अधिकार था कि वह नया "प्रस्ताव" पेश करे जहाँ वही भी एकरूपता लाने के लिए उसकी आवश्यकता महसूस हों। ये समितियाँ विस्तृत रूप से हस्तक्षेप नहीं करती थी, किन्तु इनके द्वारा नियुक्त मूल्यांकन करनेवाले बहुधा उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारियों (Rating Authorities) के लिए विशेष प्रकार की सम्पत्ति के मूल्यांकन का काम करते थे, और संभवतः इसी प्रकार से, न कि सक्रिय हस्तक्षेप द्वारा मूल्यांकन में एकरूपता लाने में सफलता मिली। एक केन्द्रीय मूल्यांकन समिति (Central Valuation Committee) भी थी जो राष्ट्रीय स्तर पर एकरूपता के प्रश्न पर विचार करती थी।

किसी भी व्यक्ति द्वारा, "जिसे किसी प्रकार की हानि हुई हो", कर निर्धारण समिति के समक्ष नये प्रस्ताव रखने का अधिकार था। साधारणतया वह उपशुल्क लगानेवाला प्राधिकारी या अधिवास करने वाला व्यक्ति होता था, किन्तु काउंटी मूल्यांकन समिति, उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारी को छोड़ और कोई स्थानीय प्राधिकारी और वास्तव में किसी भी व्यक्ति को, जिसके हित को सूची में प्रकाशित मूल्यांकन द्वारा आघात पहुँचता हो, मूल्यांकन के पुनर्विचार करने के लिए आवेदन करने का अधिकार था। सभी दलों को कर-निर्धारण समिति के समक्ष अपना विचार प्रकट करने का तथा साक्षी प्रस्तुत करने का अधिकार था, किन्तु कोई भी प्राधिकारी, साक्षी, या कर-निर्धारण समिति द्वारा नियुक्त मूल्यांकन करनेवाला, फैसले के सम्बन्ध में विचार के समय उपस्थित नहीं रह सकता था। कर-निर्धारण समिति के निर्णय के खिलाफ, जो उस कार्यवाही में भाग लेते थे, क्वार्टर सेशन (Quarter Sessions) के न्यायालय में अपील कर

सकते थे । सिर्फ कानून के प्रश्न पर ही नहीं, बल्कि वस्तुस्थिति अर्थात् मूल्यांकन के प्रश्न पर भी अपील के समय विचार किया जाता था ।

१९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट ने जो यह व्यवस्था की कि एक नया "एक्सेचिकेकर ब्लॉक ग्रांट (Exchequer Block Grant) दिया जाय जिससे स्थानीय प्राधिकारियों के साधनों में समता कायम हो सके, मूल्यांकन की एकरूपता को पहले की अपेक्षा बहुत अधिक महत्त्व दिया । इस आवश्यकता की पूर्ति, इस काम को 'बोर्ड ऑफ इनलैंड रेवेन्यू' (Board of Inland Revenue) के हाथ सौंप कर दी गई । कर-निर्धारण समिति के बदले में, इस अधिनियम (Act) ने स्थानीय मूल्यांकन न्यायालय (Local Valuation Courts) कायम किये, जिसके सदस्य, काउटी तथा काउटी वीरो द्वारा प्रस्तुत और उससे सम्बन्धित मन्त्रालय द्वारा स्वीकृत योजना के अन्तर्गत निर्मित तालिका से लिए जाते थे । ये न्यायालय, उन प्रस्तावों पर विचार करते हैं जो पहले कर-निर्धारण समिति में जाया करने थे, और जो अपील पहले क्वार्टर सेशन (Quarter Sessions) में जाया करते थे, वे अब लॉर्ड चान्सेलर (Lord Chancellor) द्वारा चुने गये काउटी के कुछ न्यायालयों में जाने हैं । इस नई व्यवस्था में भी विभिन्न पक्षों ने अधिकार के सम्बन्ध में पुराने तीर-तरीके लागू हैं ।

युद्ध काल में, १९२५ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत कार्य में आया पड जान के बाद, इस अधिनियम ने पंचवर्षीय मूल्यांकन के एक नये (cycle) की व्यवस्था की । यह १९५२ ई० या १९५३ ई० में नई मूल्यांकन-सूची (Valuation list) से प्रारम्भ होनेवाला था, जिसमें इस अधिनियम द्वारा चलाये गए नये मूल्यांकन-प्रचलन आदि निहित थे । किन्तु, यह स्पष्टित कर दिया गया है क्याकि इसके लिए तैयारी पूरी नहीं हुई थी ।

व्यवसाय द्वारा प्राप्त राजस्व (Trading Revenues)

स्थानीय प्राधिकारी की आय के सम्बन्ध में दूसरे शीर्षक, अर्थात् नगम सम्पत्ति तथा सम्पदा से आय (Income from corporate property and estates) के सम्बन्ध में टीका-टिप्पणी करन की यहाँ आवश्यकता नहीं है। तीसरे जरिये, अर्थात् व्यवसाय द्वारा प्राप्त राजस्व के सम्बन्ध में प्रश्न उठता है। यह प्रशासन का नहीं बल्कि नीति का विषय है, फिर भी प्रशासकीय कारणों के लिए इससे संबंधित प्रचलनों का जानना आवश्यक है। किस हद तक व्यवसाय से प्राप्त वचत को उप-शुल्क की सहायता में दिया जाय? कुछ हालतों में इस प्रश्न को विधान (Legislation) द्वारा हल कर दिया गया। उदाहरण के लिए, नगरपालिका की विद्युत् पूति के मामले में, किसी एक वर्ष में, उप-शुल्क में अशदान (Contribution) की हद १२ प्रतिशत तक सीमित कर दी गई। मौजूदा क्षेत्रों में, या तो ये सीमाएँ और अधिक विस्तृत हैं या कोई हद निर्धारित ही नहीं है। उन स्थानों में, जहाँ स्थानीय प्राधिकारी को इस सम्बन्ध में अपनी नीति निर्धारित करने की स्वतंत्रता है, पर्याप्त अशदान (Contribution) देने की बात असाधारण नहीं है। जहाँ पर साधारण उपशुल्क का स्तर पहले ही से बहुत ऊँचा था, इस नीति ने बहुधा स्थानीय सामाजिक सेवाओं को, स्थानीय प्राधिकारी जिस स्तर पर कायम रहने देते, उससे अधिक ऊँचे स्तर पर पहुँचने दिया। दूसरी तरफ, वास्तव में, यह ऐसी सेवाओं को दूसरे रूप में सहायता पहुँचाना है और जिसका कि उप-शुल्क की सहायता पहुँचाने के पक्ष के खिलाफ लोग विरोध करते थे क्योंकि उन लोगों के अनुसार इन सेवाओं के लिए वांछित रूप से मूल्य चुकाया जाना चाहिए अर्थात् उप-शुल्क के द्वारा और इस प्रकार (मोटा-मोटी) उप-शुल्क देने की योग्यता के अनुसार। मोटा-मोटी तौर पर या तो यह प्रवृत्ति रहती है कि उप-शुल्क के अशदान को नहीं दिया

जाय या उसे बहुत कम मात्रा में दिया जाय । यह कहा जाता है कि जनोपयोगी व्यवसाय स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ में इसलिए दिए गए कि उपभोक्ताओं (Consumers) के हित की रक्षा हो सके । इसके लिए लोगो ने स्थानीय प्राधिकारियों पर भी खूब दबाव डाला और उनके द्वारा ससद् पर भी दबाव डाला और इसलिए कहा जाता है कि स्थानीय प्राधिकारी का उद्देश्य, उपभोक्ताओं के हित का ख्याल रखते हुए, सेवाओं को लागत खर्चके अनुसार, खराना ही होना चाहिए । फिर भी यह स्मरण रखना चाहिए कि यद्यपि इन सेवाओं के लिए पैसे का प्रबन्ध उप-शुल्क द्वारा नहीं किया जाता और न उप-शुल्क द्वारा व्यवसाय के घाटे को ही पूरा किया जाता है, फिर भी वे कोलैटरल सिक्यूरिटी (Collateral security) का काम करते हैं जो स्थानीय प्राधिकारी को, इन सेवाओं को, अधिक सस्ती दर पर मूलधन में परिणत करने (Capitalise) में समर्थ बनाने हैं । अगर यह काम सिर्फ व्यवसाय की जमानत पर किया जाता तो यह दर अधिक ऊँची होती । साधारणतया, औसत समय में, यह अन्तर १३ प्रतिशत तक रहता था और विद्युत् (Electricity) सम्बन्धी विधान (Legislation) में जो, लगाई गई पूँजी के इस प्रतिशत की हद तक अशदान (Contribution) की व्यवस्था की गई थी वह न्यायसंगत और उचित थी, क्योंकि इसके द्वारा उप-शुल्क देनेवालों की उस हद तक बचत की सम्भावना रहती थी । खूब स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ से उनकी दो प्रधान व्यावसायिक सेवाएँ, नमो राष्ट्रीय समिति (national boards) को बली गई, संपूर्ण प्रश्न अब उतना नहीं हैं, जितना कि पहले था ।

राज्य द्वारा अनुदान (State Grants)

नगरपालिका की आय के चौथे जरिये—राज्य द्वारा सहायक अनु-
(Grants-in-aid) तथा सहायता (Subsidies) के सम्बन्ध

म यहाँ फिर यह कहना है कि यहाँ भी प्रधानतया नीति का प्रश्न, न कि प्रशासन का प्रश्न उठता है। नीति के सम्बन्ध में कुछ प्रश्नों का, प्रशासन के ऊपर बहुत प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है, जिसकी विवेचना हमलोग दसवें अध्याय में करेंगे। हाल में किए गए परिवर्तन तथा वर्तमान व्यवस्था के वर्णन तक ही यहाँ हमलोग अपने को सीमित रखेंगे। मोटामोटी तौर पर यह कहा जा सकता है कि राज्य स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा चलायी गई सेवाओं की सहायता इसलिए करने लगी कि वे अन्ततः इस प्रकार की सेवाएँ की जिनकी आवश्यकता राष्ट्रीय दृष्टिकोण से भी थी, किन्तु जिन्हें सुविधा के स्थान से, स्थानीय एजेंसी द्वारा चलाना सर्वोत्तम था। इस प्रकार, पुलिस तथा शिक्षा-सेवा को प्रारम्भ से ही सहायता मिल रही है और स्वास्थ्य-सम्बन्धी बहुत सेवाओं को भी वाद में चलकर सहायता प्राप्त होने लगी। १९२९ ई० तक, भवन निर्माण के लिए विशेष सहायता को छोड़कर, सभी अनुदान, प्रतिगत आधार पर ही दिए जाने थे अर्थात् राज्य, किसी स्वीकृत शीर्षक के अन्तर्गत, स्थानीय प्राधिकारी द्वारा किए खर्च का कुछ खास प्रतिशत देने का जिम्मा लेती थी। साधारणतया यह प्रतिशत ५० प्रतिशत हुआ करता था। १९२९ ई० के ठीक पहले के वर्षों में, सामाजिक सेवाओं के बढ़ते हुए खर्च तथा सरकारी खर्च में मितव्ययिता आन्दोलन ने, इसे प्रतिशत अनुदान की धारणा के खिलाफ प्रतिक्रिया उत्पन्न कर दी और उसके लिए कारण यह दिया गया कि यह खर्च को अधिक प्रोत्साहन देता था और राज्य को बहुत प्रकार के अनिश्चित खर्च के दायरे में डाल देता था। जिस प्रकार की आशंका की संभावना उस समय प्रकट की गई थी वह वाद में चलकर अनावश्यक मालूम पड़ी क्योंकि बाद में ऐसा देखा गया कि स्थानीय प्राधिकारियों पर केन्द्रीय सरकार द्वारा दबाव डाला गया कि अपने यहाँ इस सम्बन्ध के निवेश (provision) को और अधिक विस्तृत करें और उस स्तर से, जिस स्तर पर १९२९ ई० के पहले वर्षों में,

खर्च होने से बेचैनी पैदा हो गई थी, अधिक खर्च बढ़ावें। उन्ही वर्षों में, उद्योग-धन्धों पर उप-शुल्क के तयाकथित दबाव के बारे में भी काफी चर्चा रही। शासन करनेवाले व्यक्तियों की इस प्रकार की विचारधारा और भावनाओं ने १९२९ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट में जिम नीति को रूप दिया, उसने स्थानीय प्राधिकारियों की सामाजिक सेवाओं की मिलनेवाली सहायता को कम कर दिया और उसके बदले में संपूर्ण श्रेय के कुछ हिस्से में, एक स्थिर सामूहिक या एकजित अनुदान दिया, और साथ-ही साथ उद्योग-धन्धों को, वस्तु उत्पादन करनेवाले व्यवसाय की कुछ श्रेणियों को तीन-घोड़ी उप-शुल्क घटाकर मदद की। इससे अलावे, कृषि के, पहले के विधान के अनुसार २५ प्रतिशत उप-शुल्क देने का जो उत्तरदायित्व था, उसे हटाकर, सहायता की। चूंकि स्थानीय प्राधिकारियों को, इस प्रकार उप-शुल्क घटाये जाने से, आय में काफी कमी होती, इस अधिनियम ने यह व्यवस्था की कि इस प्रकार आय में होनेवाली कमी को एक नए एकीकृत (consolidated) तथा स्थिर या निश्चित एकतन्त्रकर (Exchequer) अनुदान द्वारा पूरा किया जायगा जो "एक मुद्दत अनुदान" (block grant) कहलाता है।

सर्वप्रथम हमलोग उप-शुल्क घटाये जाने की व्यवस्था की शर्तों पर प्रस्तुत करें और तब जितने अच्छे ढंग से हमलोग कर सके, एक मुद्दत अनुदान की अत्यन्त ही जटिल बनावट तथा उस सूत्र (formula) पर जिसके अनुसार यह बाँटा जाता था, विचार करें क्योंकि १९२९ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत 'ग्रान्ट' की कुछ विशेषताएँ, १९८ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत के नये अनुदानों में काममें रहती हैं। कृषि-भूमि के अलावे, जो कि, जैसा कि हमलोग देव चुके उप-शुल्क से पूर्णतया मुक्त हैं, दो प्रकार की सम्पत्तियाँ, जिनका ७५ प्रतिशत तब कम कर दिया गया है, ये हैं—'ध्यान-गम्पत्ति' (industrial hereditaments) तथा "वस्तु

भाडा यातायात सम्पत्ति" (freight transport heriditaments) । पहली सम्पत्ति से प्रधानतया कारखाना बगैरह से तात्पर्य है और उन्हे इस सूची में लाने के लिए पहचान यह है कि वहाँ किसी प्रकार की वस्तु के उत्पादन का कार्य होना चाहिए । इस प्रकार, ऐसे हाते तथा स्थान, जहाँ पर थोक-दर म खरीदी गई वस्तुओ के वितरण की व्यवस्था हो, जब तक कि वहाँ विक्री के लिए वस्तुओ को और अधिक उपयोगी या विक्री के लिए योग्य बनाने के लिए कोई खास काम नहीं किया जायगा, उप शुल्क को छूट के लाभ से वचन किए जाते हैं । सार्वजनिक अपूर्ति व्यवसाय, जब तक कि वे "वस्तु भाडा यातायात सम्पत्ति" की श्रेणी म नहीं आते हैं, कानून द्वारा इस छूट की सुविधा से वचित हैं । "वस्तु-भाडा यातायात सम्पत्ति" (freight transport heriditaments) वे हैं जो पूर्णतया या आंशिक रूप से रेलवे यातायात, नहर यातायात या डाँक के कामो के लिए उपयोग में लाई जाती हैं । इन दोनों प्रकार की सम्पत्तियो के लिए, अगर उपयुक्त परिभाषा के अनुसार, आंशिक रूप से ही उनका उपयोग होता हो, तो उसी अनुपात में उप शुल्क को छूट दी जायगी । "वस्तु-भाडा यातायात सम्पत्ति" को इसी शर्त पर यह सहायता मिली कि इससे तुरत होनेवाले लाभ को वे, उपभोक्ताओ से लिए जानेवाले शुल्क म कमी करके, उन्हे यह लाभ पहुँचा देगे ।

१९२९ ई० के अधिनियम के अनुसार "ब्लॉक ग्रांट" (Block grant) एक एकत्रित रकम से बना था जिसका नाम था "जनरल एक्सचेकर कन्ट्रीब्यूशन" (The General Exchequer Contribution) जो पाँच वर्ष की अवधि के लिए निश्चित किया जाता था, किन्तु उसके साथ यह शर्त रहती थी कि उसमें बाद में भी हेर-फेर हो सकता था तथा अशदान की इस रकम को अन्तत ससद् (सरकार नहीं) द्वारा निर्धारित किया जाता था । इस प्रकार के हेर-

फर के ऊपर में यह शर्त लगी हुई थी कि बाद में होनेवाले अनुदान की अवधि में, अनुदान की रकम, उस अनुपात से जो कि अनुदान द्वारा खर्च की कुल रकम और "जेनरल एक्सचेजर कंट्रीब्यूशन" (General Exchequer Contribution) के बीच प्रथम अनुदान अवधि (first grant period) के प्रथम वर्ष में था, कम नहीं होना चाहिए। प्रथम निर्दिष्ट अनुदान अवधि (grant period), १ एप्रिल १९३० ई० से प्रारम्भ होकर तीन वर्ष तक चला था, द्वितीय १ एप्रिल १९३९ ई० से तीन वर्ष तक और उसके बाद से प्रत्येक अवधि पाँच वर्षों के लिए थी।

कुल अनुदान की रकम में, स्थानीय प्राधिकारियों को उपसुलक घटाए जाने के कारण जो आय में कमी हुई थी, वह रकम भी शामिल था किन्तु, जैसा कि स्थानीय प्राधिकारी बताते थे, नए नए उद्योग-धंधों की स्थापना के कारण उपसुलक में जो वृद्धि होती, वह "जेनरल एक्सचेजर कंट्रीब्यूशन" में भाविष्य में किसी प्रकार के परिवर्तन से नहीं प्राप्त हो पाती। वास्तव में, इस स्थिति के बारे में, उपसुलक घटाय जाने की नाति बनानेवाला न अच्छी तरह विचार कर लिया था, लेकिन भाविष्य में होनेवाले इसके प्रभाव ने स्थानीय प्राधिकारियों का काफी परेशानी में डाला। इस अनुदान (Contribution) का हमारा उपादान (Constituent) वह रकम थी जो इन मदों का प्रतिनिधित्व करती थी—बन्द कर दिए गए अनुदानों के कुल जाड़ का प्रधानतया मातृ सेवा और शिशु-कल्याण-सभा, रागयक्ष्मा का उपचार गुप्त रोगों का इलाज अथवा के कल्याण तथा खराब मस्तिष्क वाले व्यक्तियों की इलाज और हिफाजत के सम्बन्ध में प्रतिशत अनुदान (percentage grant) तथा प्रथम और द्वितीय श्रेणी की मड़की और काउन्टी बोर्डों का पुलों तथा बाउण्ड्री के कुछ अवर्गीकृत (unclassified) मड़का के लिए एक्सचेजर रोड रूड (Exchequer Road Fund) से प्राप्त अनुदान। ऐडमिनिस्ट्रटिव

काउंटी (Administrative Counties) की वर्गीकृत सड़को और पुलों के लिए प्रतिशत अनुदान जारी रखा गया तथा साथ ही-साथ कुछ छोटी-छोटी रकमें, जो अभी तक राष्ट्र के "कंसोलिडेटेड फंड" (Consolidated Fund) से स्थानीय प्राधिकारियों के "लोकल टैक्सेसन एकाउंट" (Local Taxation Account) में दी जाती थी, वे भी जारी रही ।

अन्ततः, प्रथम निश्चित अनुदान अवधि के प्रत्येक वर्ष के लिए ५,०००,००० पाँड के अंशदान में एक नई रकम और जोड़ी जाने लगी और यह वही रकम थी जिसे, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, कोष (Fund) के साधारण स्तर को उठाने के लिए घटाया या बढ़ाया जा सकता था । "जेनरल एक्सचेंजर कंट्रिव्यूशन" के साथ-साथ एक अतिरिक्त (Additional) और पूरक (Supplementary) अनुदान भी दिया जाता था । अतिरिक्त अनुदान, साधारण अनुदान की पद्धति को ठीक से चलाने के लिए तथा काउंटी बौरो में इसके वितरण में एक न्यूनतम स्तर प्राप्त करने के लिए किया जाता था और पूरक अनुदान, जो सिर्फ उन्नीस वर्षों के लिए एक अस्थायी अनुदान था, पुरानी प्रणाली से, अनुदान की नई प्रणाली में परिवर्तन में सहाय्यता लाने के लिए दिया जाता था ।

विभिन्न वित्तीय साधनों वाले क्षेत्रों में, सेवा के एक ही प्रकार के स्तर को कायम रखने में तथा निभाने में जिस कठिनाई का अनुभव हुआ था तथा जो स्थिति प्रतिशत अनुदान के खिलाफ एक दलील का काम करती थी, उसे हटाने के लिए १९२९ ई० के विधान ने स्थानीय प्राधिकारियों में "ब्लॉक ग्रांट" के वितरण के लिए, जनसंख्या के आधार की नई प्रणाली कायम की । जन-संख्या का हिसाब करते समय इन बातों का ख्याल रखना था—(१) पाँच वर्ष की उम्र से कम के बच्चे तथा कुल जन-संख्या में अनुपात, (२) जन-संख्या के प्रति व्यक्ति के हिसाब से उप-शुल्क लगाने लायक मूल्य (इन दोनों बातों से

किसी क्षेत्र की साधारण आवश्यकताओं, उसमें धन तथा सम्पत्ति का पता लग जाता), (३) कुल जन-संख्या तथा बेकार व्यक्तियों का अनुपात (क्षेत्र की आवश्यकता का, जहाँ बेकारी असाधारण तौर पर अधिक थी, एवं और सूचक), (४) सार्वजनिक सड़कों के प्रति मील के हिसाब से जन-संख्या (यह बात सिर्फ लड़न से बाहर की वाउटियों के लिए लागू है और इसलिए शामिल कर ली गई है कि यह बड़े क्षेत्रों में जन-संख्या के घनत्व को बतलाती है) । जनसंख्या में वमी वेशी ("Weighted ' population) के हिसाब के लिए वास्तविक नियम, १९२९ ई० के अधिनियम के तीसरे भाग की चौथी अनुमूची में दिए गए हैं किन्तु वे इतन जटिल हैं कि उनकी यहाँ और अधिक चर्चा नहीं हो सकती । सबसे पहले काउटी बोरो और काउटी कौंसिल को अनुदान दिया गया । ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउटी क्षेत्रों के लिए, सर्व-प्रथम काउटी कौंसिल को अनुदान दिया गया और जो हिस्सा काउटी कौंसिल द्वारा अपने अनुदान के अनुपात के रूप में नहीं रखा गया, वह कुछ नियमानुसार बोरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स में बाँट दिया गया ।

१९२९ ई० का यह कानून बहुत ही अधिक विवादास्पद था और इसके बन जान के बाद भी यह विवाद नहीं समाप्त हुआ । जिस प्रकार के विवादमय घातावरण में, १९२९ ई० के "ब्लॉक ग्रांट की प्रणाली को चलाया गया और व्यावसायिक सम्पत्ति के सबध में जो उप-शल्क कम किए जाने के बारे में बराबर आशका होती रही, उसके कारण हमलोगों को "ब्लॉक ग्रांट' (Block grant) की प्रस्तावकीय अच्छा-इयी को नहीं भूलना चाहिए । इसने उन बहुत से विवरणों को, जो पुरानी प्रथा के अनुसार स्थानीय प्राधिकारों को केन्द्रीय प्राधिकारों को, प्रतिशत आधार पर अनुदान की स्वीकृति के लिए देने पड़ते थे, खत्म कर डाला तथा उसमें निहित लिखा पढ़ी के बहुत से कामों के खर्चों को कट कर दिया । इसके अतिरिक्त, वितरण के इस सूत्र ने एक ऐसा उपाय बतलाया जिसके अनुसार स्थानीय वित्तीय शक्ति के विभिन्न

स्तर के अनुरूप काम किया जा सकता था और उसके लिए स्थानीय प्रशासकीय रूप को केन्द्रीय और स्थानीय वित्त के सम्बन्ध के सिद्धान्तों के अनुरूप, न कि स्थानीय प्रशासकीय आवश्यकताओं के अनुरूप, करने की आवश्यकता पड़ती ।

१९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) ने उपशुल्क घटाने की प्रणाली में कोई परिवर्तन नहीं किया और सिद्धान्ततः स्थानीय शासन के लिए "जेंरल एक्सेचेकर ग्रांट" की व्यवस्था को कायम रखा । इस अनुदान का नाम, फिर से, 'एक्सेचेकर इक्वलाइजेशन ग्रांट' (Exchequer Equalisation Grant) रखा गया है , क्योंकि इसका वितरण इस प्रकार होता है कि स्थानीय प्राधिकारी वाले क्षेत्रों में उपशुल्क लगाये जाने योग्य मूल्य के स्तर में विस्तृत अन्तर को कम करने की कोशिश करता है तथा स्थानीय प्राधिकारी के साधनों में एक प्रकार की समानता लाने का प्रयास करता है । यह इस प्रकार किया जाता है कि, वितरण के सूत्र के अनुसार, जिस किसी स्थानीय प्राधिकारी का उपशुल्क लगाने योग्य मूल्य राष्ट्रीय औसत से कम हो जाता है, उससे होनेवाली आय में कमी की पूर्ति की जाती है । १९२९ के सूत्र (Formula) में "जन-संख्या के प्रति व्यक्ति के हिसाब से उपशुल्क लगाने योग्य मूल्य" की बात, बाद में चलकर गायब हो जाती है; बेकारी के अधिक प्रभाव वाली बात भी उसी प्रकार गायब हो जाती है, क्योंकि स्थानीय प्राधिकारी अब बेकारी की सहायता के लिए वित्तीय उत्तरदायित्व से मुक्त हैं क्योंकि "अनइम्प्लॉयमेंट असिस्टेंस" (Unemployment Assistance) तथा "असिस्टेंस बोर्ड (Assistance Board) द्वारा इस सम्बन्ध में विभिन्न काम किए जा रहे हैं और १९४८ ई० के नेशनल असिस्टेंस ऐक्ट (National Assistance Act) के अन्तर्गत "पुअर लॉ" (Poor Law) अंतिम रूप से हटा दिया गया है । किन्तु यह नया सूत्र, पाँच वर्ष से कम के बच्चों के

लिए तथा वाउटी क्षेत्रों में कम घनी आबादी के लिए महत्व प्रदान करता है ।

यह नया अनुदान अभी तक प्रारम्भिक अवस्था में ही तथा कुछ सक्रमण कालीन (Transitional) व्यवस्था के अन्तर्गत काम कर रहा है । स्थानीय प्राधिकारी तथा उनके विशेषज्ञ पदाधिकारी निस्सन्देह उनके प्रारम्भिक प्रभाव पर बहुत गौर से ध्यान दे रहे हैं । प्रायः यह किसी के लिए आसान नहीं है कि उसके अंतिम प्रभाव का मूल्यांकन करें जो उन अवधारणाओं को काम में लाने के लिए किया गया था जिन पर व आधारित थे, जब तक कि मूल्यांकन में और अधिक एक रूपता नहीं आ जाती है जिसे प्राप्त करना १८४८ ई० के अधिनियम के उद्देश्यों में से एक था ।

पूँजीगत व्यय के लिए उधार ग्रहण

(Borrowing For Capital Expenditure)

कोई स्थानीय प्राधिकारी कम्पनी की शयर पूँजी (Share Capital) की तरह कोष (Fund) नहीं इकट्ठा करता है, जिस पर कि लाभांश (Dividend) दिया जाता है । किन्तु किसी भी साहसी व्यक्ति (entrepreneur) की तरह, उसे भी अपने उपक्रम (Enterprise) को अधिक सम्पन्न बनाने के लिए और यदि सेवाओं का विस्तार हुआ तो उसके साधनों को और अधिक बढ़ाने के लिए रकम की आवश्यकता होती है । ये रकम बहुधा उनसे अधिक हागी जो स्थानीय प्राधिकारियों को उपशुल्क के रूप में थोड़े-थोड़े समय पर या व्यावसायिक कारखानों में, उपभोक्ताओं से शुल्क के रूप में मिलती है । किसी भी हालत में, यद्यपि वार्षिक लाभांश देने का प्रश्न नहीं उपस्थित होता है, यह उचित और न्याय संगत नहीं है कि उन सम्पत्तियों का, जो उपशुल्क देनेवालों को या उपभोक्ताओं को बहुत दिनों तक काम देती रहेंगी अर्थात् पूँजीगत सम्पत्ति, जैसा

कि लोग इसे कहते हैं, खर्च किसी एक वर्ष में उप-शुल्क या शुल्क की आमदनी से दिया जाय। अन्य आपत्तियों के अलावे, एक बात यह भी है कि उप-शुल्क देनेवाले या उपभोक्ता वर्ष-प्रतिवर्ष बदलते रहते हैं। चूकि सेवाओं के प्रारम्भ काल में विभिन्न वस्तुओं की आवश्यकता होती है, स्थानीय प्राधिकारी, अपनी सभी वास्तविक तथा सभाव्य आय की जमानत पर कर्ज लेकर रुपये का प्रबन्ध करता है। इस प्रकार प्रबन्ध किए गए रुपये को हम इसकी पूँजी (Capital) या ऋण (debt) कहते हैं, किन्तु हमें यह ख्याल रखना चाहिए कि यह वास्तविक संपत्ति को प्रतिबिंबित करती है और इनमें से कुछ, अर्थात् व्यावसायिक सेवाएँ अन्य व्यावसायिक सेवाओं की तरह ही लाभदायक हैं।

नगरपालिका की पूँजी या ऋण, प्रत्यक्षत उसी प्रकार की है जिस प्रकार की कम्पनी की ऋण-पूँजी (Loan Capital) या ऋण-पत्र (debenture), लेकिन जहाँ पर इस तरह की कोई बात नहीं है जो कम्पनी की ऋण-पूँजी या शेयर पूँजी को भी अमोचनीय (irredeemable) होने से रोके, वहाँ पर एक स्थानीय प्राधिकारी की पूँजी एक निर्धारित अवधि के अन्तर अवश्य मुक्त हो जानी चाहिए। कई उपाय हैं जिनके द्वारा स्थानीय प्राधिकारी इसकी व्यवस्था करता है, किन्तु उन सभी में यह करना आवश्यक है कि वार्षिक या अन्य अवधि की, चाहे उप-शुल्क या उपभोक्ताओं से प्राप्त शुल्क की आय में से कुछ भाग इस प्रकार से अलग रख दिए जायें जो या तो किश्तों में कर्ज को सधा देंगे या उस अवधि के अन्त में इसे मुक्त कर देंगे जब पूरा कर्ज अदा हो जाना चाहिए और साथ-ही-साथ लिए गए कर्ज पर चालू व्याज देने की भी व्यवस्था होनी चाहिए। वास्तव में, तब स्थानीय प्राधिकारियों के सभी खर्च, जैसा कि इस अध्याय के प्रारम्भ में कहा गया था, नियत कालिक (periodical) आय से ही किए जाते हैं, किन्तु पूँजीगत व्यय के मामले में, लागत खर्च अपेक्षातः अधिक वर्षों की लम्बी अवधि में फैला हुआ रहता है। यह कोई आवश्यक नहीं है कि

जिस अवधि के अन्तर्गत कर्ज को मुक्त हो जाना चाहिए वह तथा स्थानीय प्राधिकारी ने जिससे कर्ज लिया हो उसे अदा करने की अवधि एक ही हो, यद्यपि पिछली अवधि पहली अवधि से अधिक नहीं हो सकती है। बहुत बात इस पर निम्न करती है कि कर्ज किस प्रकार लिए जाते हैं, अर्थात् वे अल्पकालीन या उससे अधिक समयवाले बंधक पर, बॉण्ड पर या दीर्घकालीन स्टॉक आदि पर लिए गए हैं। कर्ज के लिए स्वीकृत कुल अवधि के भीतर मान लिया जाय ६० वर्ष, कम अवधि के लिए उत्तरोत्तर बर्ज लिए जा सकते हैं।

इस प्रकार प्राप्त की गई, सभी नहीं, बल्कि कुछ सम्पत्तियाँ इस प्रकार की हैं, जो नष्ट होनेवाली रहती हैं और जिनकी उपयोगिता या मूल्य घटता रहता है। इसलिए किसी भी बर्ज की ऋणमुक्ति (redemption) के लिए अधिकतम अवधि, कर्ज लिए गए ऋण से खरीदी गई सम्पत्ति के अनुमानित टिकाऊपन से सम्बंधित रहती है। कुछ सम्पत्तियाँ, जैसे कि जमीन नष्ट नहीं होती है, बल्कि बहुधा उनका मूल्य बढ़ जाता है। उदाहरण के लिए, अठारहवीं शताब्दी में, लिवरपूल ने शहर के मध्य में कुछ हजार पौंड में जमीन खरीदी, जिसका मूल्य कुछ वर्ष पहले १२,०००,००० पौंड आँका गया। मूमि तथा इस प्रकार की नहीं नष्ट होनेवाली सम्पत्ति के मामले में, ऋण-मुक्ति के लिए जो अधिकतम अवधि की बात तय की जाती है वह अधिकतर हालातों में सुविधा को ह्याल में रखकर किधा जाता है और अतः अन्य मामलों की अपेक्षा अवधि अधिक लम्बी होती है। किसी भी हालात में नगर-पालिका की, जिस प्रकार सम्पत्तियाँ "मूल्य ह्रास" ("Depreciation") के लिए व्यवस्था करती हैं, मूल्य ह्रास की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि स्थानीय प्राधिकारियों के द्वारा पूँजी की ऋण मुक्ति (Redemption) उसी प्रकार के काम को पूरा करती है।

अगर सेवाएँ जारी रहती हैं और सम्पत्ति के नवीनीकरण या फिर से बदलने की आवश्यकता पड़ती है, तो नगरपालिका, जो इस मामले

में अब ऋण-मुक्त रहती है, नवीनीकरण या फिर से बदलने के लिए कर्ज ले सकती है। व्यावसायिक सेवाओं में, स्थानीय प्राधिकारी यह काम छोड़ सकते हैं और बहुधा वह कर्ज नहीं लेता है, क्योंकि उसे यह अधिकार प्राप्त रह सकता है कि वह नियत कालिक आय से, ऋण-मुक्ति के लिए अलग रखे गये अक्ष-दान के अलावे, नवीनीकरण के लिए कोष रखे या अलग से और द्रव्य-सचय करके सुरक्षित रखे। प्रत्यक्षतः इसका तात्पर्य यह है कि स्थानीय प्राधिकारी की अपनी पूँजी सम्पत्ति के नवीनीकरण के लिए, यथा यत्र तथा अन्य सभी प्रकार के साधन, या अन्य अतिरिक्त वस्तुएँ प्राप्त करने के लिए क्षमता रहे और इस काम के लिए उसे कर्ज लेने की जरूरत नहीं पड़े और इस प्रकार व्याज के रूप में दी जानेवाली रकम की भी बचत हो जायगी। चालू आय में से कुछ प्रकार की पूँजी सम्पत्ति खरीदकर भी, कर्ज लेने से बचा जा सकता है, किन्तु इस प्रकार अगर पूँजी बनाने का काम आखिरी हद तक पहुँचाया जाय, तो इसका प्रभाव, किसी खास वर्ग या श्रेणी के कर-दाताओं या उपभोक्ताओं पर बुरा तथा अनुचित होगा। उपशुल्क द्वारा चलायी जाने वाली सेवाओं में, यह तरीका अपनाने की आम इजाजत है और युक्तिसंगत ढंग से जहाँ संभव है, वहाँ स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा यह काम में भी लाया जाता है, फिर भी इस तरीके को बहुत अच्छी तरह से कानून द्वारा नियंत्रित किया गया है, उदाहरण के लिए, राष्ट्रीयकरण के पहले, खास करके विद्युत्-पूर्ति को हम ले सकते हैं।

ऐसी सेवाओं के लिए, जिनका खर्च उपशुल्क द्वारा चलाया जाता है, पूँजीगत व्यय (Capital expenditure) के लिए नवीनीकरण कोष (renewal funds) या सुरक्षित कोष के लिए द्रव्य जमा करने का साधारण अधिकार नहीं है, यद्यपि स्थानीय प्राधिकारियों को यह अधिकार मिला हुआ है कि किसी खास वर्ष के लिए उपशुल्क प्राक्कलन (estimates) में आकस्मिकता (contingencies)

नाम पर कुछ रकम शामिल कर ले सकते हैं। व्यावसायिक कारबारों के अनुभव को ह्याल में रखते हुए, कतिपय स्थानीय प्राधिकारियों ने इस बात के लिए प्रयास किया है कि इस प्रकार की शक्ति या अधिकार उन्हें प्राप्त हो। यह प्रश्न जैसा कि मालूम पड़ता है, उससे अधिक विस्तृत है, क्योंकि अन्तिम रूप से विरलेपण करने पर, यह केन्द्रीय और स्थानीय सरकार के बीच के सम्बन्ध तथा समष्टि रूप से राजकोपीय नीति (fixed policy) में राष्ट्रीय और स्थानीय कर-प्रणाली के स्तर के बीच के सम्बन्ध के बारे में शक्तिपत्रिक (Constitutional) प्रश्न खड़ा कर सकता है। लिवरपूल तथा क्विन्ट्री कॉरपोरेशन द्वारा उनके १९२० ई० के लोकल ऐक्ट्स (Local Acts) द्वारा प्राप्त शक्तियों में, "इस प्रश्न का समाधान निकल सकता है। इसमें से प्रत्येक ने एक "पूँजी सुरक्षित कोष" (Capital Reserve Fund) कायम किया, और उपशुल्क से प्राप्त होनेवाली आम में से वार्षिक अशदान इसमें दिया, जो प्रति पाँड दो पेंस की दर से अधिक नहीं हो सकता था, तथा व्यावसायिक कारबार की वृत्त में से, न श्रुवाये गये कर्ज का एक प्रतिशत इसमें दिया जाता था, किन्तु पिछले प्रकार का अशदान तबतक नहीं दिया जाता जबतक कि उस व्यवसाय का अशदान द्वारा निर्मित अपना सुरक्षित कोष (Reserve Fund) कानून द्वारा निर्धारित अधिकतम हद पर नहीं हो। क्विन्ट्री ऐक्ट (The Coventry Act) ने यह अधिकार दिया कि नैंगम सम्पदा (Corporate estate) के ३ की विधि की रकम इसी कोष में दी जाय। लिवरपूल ऐक्ट (The Liverpool Act) ने इस कोष को २,५०,००० पाँड तक सीमित कर दिया तथा किसी एक काम के लिए इस कोष में से खर्च की सीमा ५,००० पाँड पर निर्धारित कर दी। इसीके सदृश, यद्यपि ठीक बिलकुल ऐसी ही नहीं, शक्तियाँ अन्य प्राधिकारियों द्वारा प्राप्त की गई हैं और अलग-अलग मामलों में कोष की सीमाओं में अन्तर है।

चूँकि पिछला पदच्छेद लिखा गया, एक विषय (Bill), जिसका नाम लोकल गवर्नमेंट (मिसलैनीयस प्रोविजन) बिल, १९५२, (Local Government-(Miscellaneous Provision) Bill 1952) है, सरक्षित कोष, नवीनीकरण कोष तथा बीमा-कोष कायम करने के लिए, साधारण शक्ति प्रदान करने के लिए, ससद् में पेश किया गया है और पुस्तक के इस सस्करण के निकलते समय वह विचाराधीन है ।

स्थानीय प्राधिकारी, बिना कानून द्वारा प्राधिकार पाये, कर्ज नहीं ले सकते हैं । जहाँ पर कर्ज लेने की शक्ति, लोकल प्राइवेट ऐक्ट्स के अन्तर्गत निहित है, वहाँ वह एक निर्धारित रकम तक सीमित है, और अब लोकल तथा जेनरल ऐक्ट्स दोनों में करीब-करीब निश्चित रूप से ये शक्तियाँ दी जाती हैं, इसके साथ सिर्फ़ शर्त यही है कि इस शक्ति के अन्तर्गत लिए गये किसी खास कर्ज के लिए, सम्बन्धित मन्त्रणालय से स्वीकृति मिल जानी चाहिए । जैसा कि हमलोगो ने पिछले अध्याय में देखा, कर्ज के ऊपर अपने क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) द्वारा ही मन्त्रणालय बहुत ही मौलिक केन्द्रीय नियन्त्रण कर पाते हैं । वे ही उस अधिकतम अवधि का निर्णय करते हैं जिसके अन्तर्गत स्थानीय प्राधिकारी उस कर्ज से ऋणमुक्त हो जायें और इस सम्बन्ध में अपना निर्देश वे उन बातों पर आधारित करते हैं जिनके अनुसार व्यावसायिक या हिसाब-किताब के मामले में विभिन्न प्रकार की सम्पत्तियों के लिए मूल्यहास (depreciation) को दरें कायम रहती हैं । आमदनी होने के पहले या कर्ज की स्वीकृति मिलने के पहले, खर्च करने के लिए, अस्थायी समय के लिए कर्ज लेने के लिए (अधिकतर बैंकड्राफ्ट के द्वारा) स्वीकृति लेने की आवश्यकता नहीं पड़ती है—इसके लिए १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के अन्तर्गत साधारण अधिकार दे दया गया है ।

युद्ध-जनित स्थितियों का सामना करने के लिए, ससद् ने १९४५ ई० में एक अधिनियम बनाया, जिसने युद्ध के बाद तुरत की अवधि में

स्थानीय प्राधिकारियों को सेन्ट्रल बोर्ड से ही, जिसका कोष राज्य द्वारा बनता था, कर्ज लेने तक सीमित कर दिया। १९३९ ई० के, पहले बहुत वर्षों तक, छोटे-छोटे स्थानीय प्राधिकारियों के लिए इस प्रकार की व्यवस्था चालू थी, किन्तु बड़े-बड़े स्थानीय प्राधिकारी बाजार से अपना काम चलाते थे, और कुछ हालतों में, केन्द्रीय स्वीकृति लेकर, बहुधा स्टॉक भी खलाया करते थे। तीसरी, एक सरकारी एजेंसी द्वारा कर्ज देने की नीति को स्थानीय शासन से सम्बन्ध रखनेवालों द्वारा बहुधा समर्थन मिला है और उसके लिए दलील यह है कि दूसरे क्षेत्रों की तुलना में स्थानीय शासन के कर्ज का व्याज-दर कम है, वे अकमरझी, जितनी उनको रहनी चाहिए, उससे अधिक रहती हैं क्योंकि वहाँ स्थानीय प्राधिकारी बहुधा एक ही साथ बाजार से कर्ज लेना चाहते हैं और इस प्रतियोगिता के फलस्वरूप दर बहुत बढ़ जाती है, १९४५ ई० में लगाई गई शर्तें अब (१९५२ ई० में) ढीली की जा रही हैं, लेकिन अभी यह कहने के लिए उपयुक्त समय नहीं हुआ है कि मौजूदा वित्तीय परिस्थितियों में स्थानीय प्राधिकारियों की प्रतिक्रिया या अनुभव क्या होगा ?

अध्याय ६

स्थानीय प्राधिकारी का निर्माण

(The Local Authority's Constitution)

इंग्लैंड के स्थानीय शासन के अग, एक को छोड़कर, चुनाव द्वारा सगठित कौंसिल (Council) हैं । एक रूरल पेरिश (Rural Parish) में, पेरिश कौंसिल (Parish Council) के स्थापित हो जाने के बाद भी, कुछ अधिकार पेरिश मीटिंग (Parish Meeting) के लिए सरक्षित (reserved) रहते हैं, इसलिए कि जहाँ पर पेरिश कौंसिल नहीं है, स्थानीय प्राधिकारी ही वास्तव में पेरिश मीटिंग है, और जहाँ पर पेरिश कौंसिल है, मीटिंग (Meeting) ही कुछ कार्यों के लिए स्थानीय प्राधिकारी और कुछ कार्यों के लिए कौंसिल है । इसको छोड़कर, इंग्लैंड के स्थानीय पदाधिकारी ये हैं—काउंटी कौंसिल (The County Councils), काउंटी बौरों कौंसिल, (The County Borough Councils), अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (The Urban District Councils), बौरों कौंसिल (The Borough Councils) तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (The Rural District Councils) ।

ये सभी कौंसिल समितियाँ (Committees) नियुक्त कर सकते हैं, और उन्हें बहुत स्वतंत्रता है कि जिस किसी सगठन को वे सर्वोत्तम समझें, अपने उत्तरदायित्व को निभाने के लिए स्थापित करें तथा जिस

एजेंसी और पद्धति के द्वारा ये कार्य किए जायेंगे, उसके भी नियुक्त कर। यह स्मरण रखना महत्वपूर्ण है कि इंग्लैंड के स्थानीय शासन की प्रणाली में यह व्यवस्था नहीं है कि किसी प्रकार की अलग से कार्यकारिणी समिति कायम हो (executive body) जिसकी अपनी खास शक्तियाँ हो और जो चुनाव द्वारा संगठित कौंसिल से बनाई गई हो, या उसके साथ-साथ काम करती हो, तथा निर्वाचित कौंसिल, राजनीतिक तथा कानूनी दृष्टिकोण से, अपने एजेंटों में, यथा समितियों तथा पदाधिकारी कार्यों के लिए उत्तरदायी है। इस उत्तरदायित्व को कारगर बनाने के लिए तथा साथ-ही-साथ स्थानीय प्राधिकारी को, हमारी वंश (legal) प्रणाली के अन्तर्गत, अपने कार्यों को सुचारु रूप से चलाने तथा अपनी सम्पत्ति का समुचित प्रबन्ध करने में योग्य बनाने के लिए, स्थानीय प्राधिकारियों का साधारणतया "निगम" (corporation) का रूप दे दिया जाता है। यह कानून की दृष्टि से निगम (corporation) या 'बॉडी कॉर्पोरेटिव' (body corporate) का रूप धारण कर लेता है; निगम एक कृत्रिम व्यक्ति है, जिसके जीवन का सिलसिला कायम रहता है, उसका व्यक्तित्व नहीं बदलता है, भले ही उसके अधीनस्त काम करनेवाले कर्मचारी बदल जायें, तथा उसे सम्पत्ति रखने का अधिकार रहता है मानो वह एक व्यक्ति हो। बोरो में, मेयर (Mayor), एल्डरमैन (Alderman) और सिटी में कोई निवासी (burgesses) जिनमें कौंसिलर (यद्यपि स्वामिनों से उनका नाम नहीं रहता है) भी शामिल हैं, संद्वान्तिक रूप से समाविष्ट किए गए (incorporated) रहते हैं, किन्तु जैसी कि स्थानीय शासन के कानून के अन्तर्गत व्यवस्था है, निगम (corporation) की शक्तियों का उपयोग कौंसिल द्वारा ही किया जायगा, जिसका वास्तविक प्रभाव यह होता है मानो कौंसिल ही समाविष्ट किया (incorporated) गया हो जैसा कि व्यावहारिक रूप में काउंटी कौंसिल, डिस्ट्रिक्ट कौंसिल और पेरिश कौंसिल के साथ होता

हैं। पेरिश कौंसिल को छोड़कर, सभी कौंसिलो को "कॉमन सील" (Common Seal) रहता है। उस पेरिश में, जहाँ पर पेरिश कौंसिल नहीं है, वहाँ पर नैंगम व्यक्ति (body corporate), जिसके नाम से पेरिश की सम्पत्ति रहती है, पेरिश मिटिंग का सभापति (Chairman) होता है। उनके साथ-साथ रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल में पेरिश का प्रतिनिधित्व करनेवाले कौंसिलर भी रहते हैं जो "पेरिश के प्रतिनिधिगण" कहलाते हैं।

कौंसिलर (Councillors)

कौंसिल की बनावट इस बात पर निर्भर करती है कि स्थानीय प्राधिकारी किस प्रकार का है, किन्तु उन सभी में मुख्य तत्त्व यह है कि प्रत्यक्ष मतदान द्वारा तीन वर्ष की अवधि के लिए निर्धारित सख्या में कौंसिलर (Councillors) निर्वाचित किए जाते हैं। काउंटीज, मेट्रोपोलिटन बोरो (Metropolitan Boroughs) तथा रूरल पेरिशो में, प्रत्येक तीन वर्ष के बाद, सभी कौंसिलर एक साथ ही अवकाश ग्रहण करते हैं। बोरो में (काउंटी या नॉन-काउंटी) कौंसिलरो में से एक-तिहाई (प्रत्येक वार्ड में से तीन में से एक) व्यक्ति प्रति वर्ष अवकाश ग्रहण करते हैं। और अतः यहाँ चुनाव त्रिवापिक नहीं होकर वार्षिक होता है। अर्बन (Urban) तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स (Rural Districts) में, बोरो जैसी ही स्थायी व्यवस्था है, किन्तु दो-तिहाई बहुमत द्वारा तथा काउंटी कौंसिल की स्वीकृति लेकर अर्बन तथा रूरल कौंसिल एक ही साथ सभी कौंसिलरो के अवकाश ग्रहण करने की तथा त्रिवापिक चुनाव की प्रणाली अपना सकते हैं। बोरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स में यह हमेशा विवाद का विषय रहा है कि इन दोनों व्यवस्था में अधिक अच्छी कौन है। वार्षिक निर्वाचन से यह निश्चय रहता है कि स्थानीय प्राधिकारी बदलते हुए मत तथा विचार-

धारा के अनुसार और नई आवश्यकताओं के अनुरूप काम करेंगे तथा साथ ही साथ प्रतिवर्ष नियमित रूप से लगातार के अनुभवों को सिल्लरों के निर्माण में भी सहायक होंगे, किन्तु पूर्णतया प्रशासकीय दृष्टिकोण से निर्वाचन की वापिक उयल-मुयल, जिसके कारण एन्-तिहाई कोसिल्लर हट जायेंगे, कभी कभी त्रुटिपूर्ण प्रमाणित होती है, क्योंकि ऐसा होने से कुठ-न-कुछ माना में कोसिल्लर के कार्य में विलम्ब या बाधा अवश्य होगी। काउटी के मामले में कानून द्वारा दूसरी व्यवस्था की कोई गूजाइस नहीं है। और वहाँ वापिक निर्वाचन करना व्यावहारिक दृष्टिकोण से समय भी नहीं है। वीरो में निर्वाचन की दृष्टि से किए गए विभाजनों की (electoral divisions) जो वार्ड (wards) कहलाते हैं, ऐसी व्यवस्था है कि प्रत्येक वार्ड के लिए तीन कोसिल्लर चुने जा सकते हैं और उनमें से एक प्रतिवर्ष अवकाश ग्रहण कर सकता है, किन्तु काउटी में प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में एक ही कोसिल्लर के स्थान की व्यवस्था है क्योंकि आवश्यकतावश काउटी के निर्वाचन क्षेत्रों की संख्या इतनी अधिक है कि अगर प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए तीन स्थान रख जायें तो काउटी कोसिल्लर में सदस्यों की संख्या इतनी अधिक हो जायगी कि उनकी व्यवस्था अच्छी तरह से नहीं हो सकेगी। १९४९ ई० के पहले वीरो का साविधानिक (Constitutional) कार्य ९वीं नवम्बर से प्रारंभ होता था और जिस दिन वापिक बैठक (Annual Meeting) भी होती थी। निर्वाचन का काम १५वीं नवम्बर को होता था। डिस्ट्रिक्ट्स का साविधानिक कार्य १५वीं अप्रिल से तथा काउटी का १६वीं मार्च से प्रारंभ होता था और इन तिथियों के पहले निर्वाचन हो जाया करते थे। किन्तु १९४८ ई० के "रिप्रजेंटेशन ऑफ द पिपुल ऐक्ट १९४८" ने सभी स्थानीय प्राधिकारियों के निर्वाचन तथा वापिक बैठक के लिए वर्ष का एक ही समय निर्धारित कर दिया—काउटी कोसिल्लर के लिए अप्रिल तथा अन्य सभी के लिए मई।

१९४९ ई० के पूर्व तक, स्थानीय शासन का मताधिकार (franchise) उन्हीं लोगों तक, जिनके पास भूमि या बिना उपसृत गृह-परिभाग (unfurnished premises) था या जिनकी पत्नियो या पतियो के पास यह था, सीमित था, किन्तु आजकल अब यह आवास (residence) के आधार पर होता है। मोटा-मोटी तौर पर यह कहा जा सकता है कि ब्रिटेन के सभी नागरिकों को, जो स्पष्टतया सविधि (Statute) द्वारा अयोग्य नहीं करार किए गए हैं, तथा जिनकी उम्र २१ वर्ष से अधिक है, चाहे वे मर्द ही या औरत, मत देने का अधिकार है, अगर मतदाताओं की बही (Registers of voters) में इस आधार पर उनका नाम आ गया है कि निर्धारित तिथि पर वे उस क्षेत्र में रहते थे या मालिक या रेंटत की हैसियत से उस क्षेत्र के किसी उप-शुल्क लगने लायक भूमि या हाते में, जिसका वार्षिक मूल्य दस पाँड से कम नहीं हो अधिवास कर रहे थे। व्यवस्था इस प्रकार की की गई है कि किसी एक मतदाता को एक निर्वाचन में एक से अधिक मत देने का अवसर नहीं मिले।

एक समय था जब कांसिलर के लिए उम्मीदवार खड़े होने के लिए योग्यताएँ, विभिन्न प्राधिकारियों के अनुसार विभिन्न थी, किन्तु अब वे सभी जगहों में एक जैसी हैं। उम्मीदवार को बालिग तथा ब्रिटेन का नागरिक होना चाहिए और अगर ये दोनों बातें उसमें पाई जाती हैं, तब वे निम्नलिखित तीन बातों में से किसी के आधार पर उम्मीदवार होने के लिए अपनी योग्यता का दावा कर सकते हैं—पहली बात यह है कि उस क्षेत्र के स्थानीय शासन के मतदाताओं की बही में उनका नाम हो, दूसरी बात यह है कि उस क्षेत्र में उनकी अपनी या ठीके पर जमीन (मूल्य की सीमा के बिना) हो, और तीसरी बात यह है कि निर्वाचन की तिथि के ठीक बारह महीने पहले से वे उस क्षेत्र में रह रहे हों। उसी प्रकार अयोग्यताएँ (disqualifications) भी सभी जगह एक ही प्रकार की रखी गई हैं और ये अयोग्यताएँ तीन हो सकती

हैं—पहली है, आवश्यक योग्यता की कमी (किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि अगर कौंसिलर के कार्यकाल की अवधि में योग्यता में किसी कारण से कमी हो जाए तो स्थान को रिक्त समझा जायगा), दूसरी है छ महीने तक की अवधि में बैठकी में शामिल नहीं होना, जब तक कि उसके लिए दिए गए कारण स्थानीय प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत नहीं किए जायें तथा तीसरी है साविधि द्वारा (Statutory) निर्धारित योग्यताएँ। साविधि द्वारा निर्धारित अपयोग्यताएँ निम्नलिखित हैं—

(१) कौंसिल या उनकी किसी समिति के अन्तर्गत कोई काम करना उसके लिए वेतन मिलता हो या कोई ऐसा स्थान ग्रहण करना जिससे वे प्राप्त होता हो, (२) अगर वह दिवालिया करार कर दिया गया (३) निर्वाचन के बाद से या निर्वाचन की तिथि से पाँच वर्ष पहले उस पर डिस्ट्रिक्ट ऑडिटर (District Auditor) द्वारा ५०० से अधिक का अधिभार (Surcharge) लगाया गया हो, (४) चिन के बाद से या निर्वाचन-तिथि से पाँच वर्ष पहले तक किसी सजा के लिए उसे सजा मिली हो और वह सजा कम-से-कम तीन से क़द का सजा हो और उस सजा के बदले ज़ुर्माना लेने की या नहीं हो और (५) निर्वाचन के समय कोई ग़ैर-कानूनी काम अनुचित कार्य के लिए बनाये गये कानून के अन्तर्गत अपयोग्यता। व्यक्ति जिसे स्थानीय प्राधिकारी के साथ ठीके का काम (Contract) चलता रहता है, इस पद के लिए अपयोग्य नहीं समझा जाता न कौंसिलर निर्वाचित होने पर, स्थानीय प्राधिकारी के साथ ठीके का कार्रवार करने के लिए उसे रोका ही जाता है, किन्तु सदस्यता की अवधि में, साविधि द्वारा दिए गए कुछ निर्देशों पर अपने हितों की धोपणा उसे करनी पड़ती है तथा ठीके ठीके या अन्य बातों में, जिसमें उसका आर्थिक हित रहता है, बहुमत करने या मत प्रकट करने से उसे बचिन रहना

पेरिस कौंसिल का निर्वाचन, पेरिस की वार्षिक बैठक में, हाथ उठाकर किया जाता था या अगर लोग चाहते थे तो मतदान की प्रणाली भी अपनायी जाती थी, किन्तु इस तरीके को १९४८ ई० के "रिप्रेजेंटेशन ऑफ द पीपुल ऐक्ट" (Representation of the People Act 1948) के द्वारा उठा दिया गया। अब आजकल स्थानीय शासन सम्बन्धी सभी निर्वाचन गुप्त मतदान (Secret ballot) द्वारा तथा सविधि द्वारा निर्देशित विस्तृत नियमानुसार किए जाते हैं। प्रतिनिधित्व के लिए तथा सदस्यों के निर्वाचन के लिए, सभी स्थानीय प्राधिकारी के क्षेत्रों को निर्वाचन-क्षेत्रों में बांटा जा सकता है और जो बौरो के मामले में वार्ड्स (Wards) कहलाते हैं। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउंटी (Administrative County) का भी ऐसे ही निर्वाचन क्षेत्रों में बांटा जाना आवश्यक है और जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, काउंटी के किसी भी निर्वाचन-क्षेत्र का प्रतिनिधित्व एक से अधिक काउंटी कौंसिलर द्वारा नहीं हो सकता है। बौरो को, चाहे वह काउंटी हो या नॉन काउंटी, वार्ड्स में बांटे जाने की जरूरत नहीं है, किन्तु करीब करीब ये सभी वार्ड्स में बांटे जाते हैं। सभी नई सनद की स्वीकृति के समय में मंत्रालय तथा प्रिवी कौंसिल चाहते हैं उन्हें वार्डों में बांटा जाय और 'निगमन कांप्नद' (Charter of Incorporation) में इसकी व्यवस्था कर दी जाती है। पारी-पारी से वार्षिक अवकाश ग्रहण करने की प्रणाली के लिए व्यवस्था करने के लिए, साधारणतया प्रत्येक वार्ड में तीन कौंसिलरों के स्थान रखे जाते हैं किन्तु कभी कभी सक्रमणकालीन व्यवस्था ऐसी हो जाती है जिसके फलस्वरूप एक वार्ड में छ स्थान हो जाते हैं जिनमें से दो स्थान प्रतिवर्ष पारी-पारी से खाली होते हैं। यह पूर्णतया स्वाभाविक है कि समय-समय पर यह आवश्यक हो जाता है कि सीमाओं में और यहाँ तक कि वार्डों की संख्या (कौंसिल की कुल संख्या में कमी-बेशी) में हेर-फेर करना पड़ता है। काउंटी कौंसिल में फेर-बदल गृह-सचिव (Home Secretary)

द्वारा किए जाते हैं तथा बोरो के मामले में, गृह-सचिव द्वारा नियुक्त कमिश्नर द्वारा तैयार की गई योजना को 'आर्डर इन कौंसिल' (order in council) द्वारा स्वीकृत होने पर किया जाता है। रूल डिस्ट्रिक्ट्स के निर्वाचन-क्षेत्रों को निर्धारित करने के लिए या उनमें हेर-फेर लाने के लिए, काउंटी कौंसिल को अधिकार दिए गए हैं, किन्तु इन शक्तियों का उपयोग सिर्फ रूल डिस्ट्रिक्ट कौंसिलों की सहायता को निर्धारित करने या बदलने में किया जा सकता है। रूल डिस्ट्रिक्ट्स को जिन विभागों में बाँटा जा सकता है वे या तो पेरिश हो सकते हैं या कई पेरिशों को मिलाकर हो सकते हैं या पेरिशों के बार्ड (wards of Parishes) हो सकते हैं। उसी प्रकार काउंटी कौंसिल को अधिकार है कि अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स के बार्ड्स को निर्धारित करे या बदले तथा कौंसिलों की सहायता को बदले, चाहे वे बार्ड्स निर्धारित करने या बदलने के परस्पररूप या अन्य किसी कारण से हो। इसके लिए काउंटी कौंसिल या अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल द्वारा प्रस्ताव पेश किए जा सकते हैं। रूल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को यह अधिकार नहीं है, किन्तु अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को यह अधिकार है कि गृह-सचिव के पास अपील करे अगर काउंटी कौंसिल काम करने से या आदेश देने से अस्वीकार करे, और गृह सचिव—यद्यपि उसकी अभिपुष्टि (confirmation) की आवश्यकता उन आदेशों के लिए नहीं है जो काउंटी कौंसिल दे सकते हैं—स्वयं कोई आदेश दे सकता है जो काउंटी कौंसिल दे चुका हो। स्वामीय प्राधिकारी की स्थिति और सीमा में परिवर्तन होने पर बार्ड्स में रद्दी बदल करने के लिए व्यवस्था की गई है।

कभी-कभी जा मालतफहमियाँ पैदा हो जाती हैं, उनका ह्याल रखते हुए, यह बहुत अच्छी तरह स्मरण रखना चाहिए कि बोरो के बार्ड निर्वाचन तथा प्रतिनिधित्व के कामों के लिए बनाये जाते हैं न कि प्रशासकीय कामों के लिए। फिर भी, कुछ प्राधिनारिया की,

स्वास्थ्य छोटे-छोटे प्राधिकारियों की, यह रिवाज रही है कि स्थायी समिति (Standing Committee) के लिए सदस्यगण चुनते वक्त प्रत्येक वार्ड के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था करते हैं। पिछले वर्षों में यह रिवाज खतम होती जा रही है चूंकि अधिक-से-अधिक कौंसिलो ने राजनीतिक रंग धारण कर लिया है और समितियों के लिए सदस्यगण चुनने तथा इस प्रकार की अन्य बातों में, कौंसिल में दल या पार्टों की शक्ति के अनुसार इसका निर्णय करते हैं। किसी भी हालत में बड़े तथा अधिक प्रगतिशील पदाधिकारी अतीतकाल में भी, साधारणतया इस रिवाज को नहीं अपनाते थे। मौजूदा रिवाज यह है कि समितियों के सदस्यगण व्यक्तिगत मनोवृत्ति के अनुसार चुने जाते हैं, साथ ही-साथ दल की शक्ति के अनुसार अनुपात का भी ख्याल रखा जाता है जो दल के साथ समझौता का विषय है।

एल्डरमेन

(Aldermen)

एडमिनिस्ट्रेटिव काउटी तथा नॉन-काउटी बोरो में, सम्पूर्ण कौंसिल का एक हिस्सा अर्थात् प्रत्येक तीन कौंसिलर के लिए एक के हिसाब से एल्डरमेन रहते हैं। इस प्रकार एक सात वार्ड वाले बोरो में, जहाँ साधारणतया यह व्यवस्था है कि एक वार्ड में तीन कौंसिलर हो, कौंसिलरों की संख्या २१ होगी, वहाँ उनके अतिरिक्त ७ एल्डरमेन होंगे, जो कौंसिल की संख्या बढ़ाकर २८ कर देंगे। मेट्रोपोलिटन बोरो में, एल्डरमेन का अनुपात छठा हिस्सा है। एल्डरमेन का निर्वाचन कौंसिली द्वारा किया जाता है किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि वे कौंसिलरों में से ही हों। दूसरे शब्दों में हम यह कह सकते हैं कि बोरो के मतदाताओं द्वारा मतदान के समय वे निर्वाचन के लिए नहीं खड़े होते हैं। बल्कि कौंसिल की किसी बैठक में कौंसिलरों द्वारा निर्वाचित होने के लिए वे खड़े होते हैं। वे

कौंसिलरों के कार्य-काल की द्वागुनी अवधि, अर्थात् ६ वर्ष के लिए कार्य-भार ग्रहण करते हैं और सब व्यवस्था इस प्रकार की रहती है कि आधे या आधे के करीब जहाँ तक समभव हो, सदस्य एक ही साथ दूसरे के कार्य-काल के आधी अवधि के समय अवकाश ग्रहण करते हैं ताकि एल्डरमेन का चुनाव प्रत्येक तीन वर्ष पर हुआ करता है ।

जिस वर्ष में एल्डरमेन का निर्वाचन होनेवाला रहता है, उस वर्ष में कौंसिल की वार्षिक बैठक में उनका निर्वाचन होता है । कौंसिलर, एक वागज के पुर्जे पर, उस व्यक्ति का जिसे वह अपना मत देना चाहता है, नाम लिख देता है तथा अपना हस्ताक्षर कर देता है और जो आदमी बैठक का सभापतित्व करता है वह उस पुर्जे को खोलकर देखता है और पढ़कर सुना देता है । कौंसिल के अधिकतम साधारण निर्णय या फैसले, जो लोग बैठक में मौजूद रहते हैं और मत देते हैं, उनके बहुमत से होते हैं, और इसका मतलब यह होता है कि जहाँ पर नियुक्ति के सम्बन्ध में निर्णय का प्रश्न रहता है और कई नामों के लिए मतदान होने हैं, यह पर्याप्त नहीं है कि किसी उम्मीदवार को अन्य उम्मीदवारी की अपेक्षा अधिक मतदान मिल जायें, उसे सबों को मिले हुए मतदानों के कुल जोड़ से अधिक मतदान प्राप्त होने चाहिए, अन्यथा यह नहीं कहा जा सकता है कि जो लोग बैठक में उपस्थित थे तथा जिन्होंने मतदान दिया, उनका बहुमत उनके पक्ष में था । साधारणतया एल्डरमेन कौंसिलरों में से ही चुने जाते हैं, जिस हालत में नये कौंसिलरों के लिए उप-निर्वाचन होना आवश्यक हो जाता है चाहे यह अवसर एल्डरमेन के कार्यालय में आकस्मिक रूप से उपस्थित हुए ही या कुल सभ्या के आधे एल्डरमेन के अवकाश ग्रहण करने के कारण निमित्त-कालिक (periodical) निर्वाचन का अवसर हो । एल्डरमेन ऐसे व्यक्तियों में से भी चुने जा सकते हैं जिन्हें कौंसिलर बनने की योग्यता प्राप्त हो, किन्तु उन कारणों से, जिनका वर्णन करना यहाँ आवश्यक नहीं है, कौंसिल शायद ही कभी इस अधिकार का उपयोग करते हैं

जिसमें अपनी श्रेणी से "बाहर के लोगो" को निर्वाचित करने का मौका उन्हें आवे ।

न व्यक्तिगत रूप से और न सामूहिक रूप से, न कानूनी दृष्टि से और न प्रचलन की दृष्टि से, एल्डरमेन का प्रशासन में कोई विशेष महत्व है । उनलोगो को कोई विशेषाधिकार या शक्ति नहीं है और सिर्फ एक हालत में छोड़कर, उनलोगो को कोई विशेष या अतिरिक्त कर्त्तव्य करना भी नहीं रहता है । बीरो में, कौंसिलरो के निर्वाचन में वे रिटर्निंग ऑफिसर (Returning officer) का काम करते हैं किंतु वे ऐसा तभी करते हैं जब बीरो व.ड्स में बँटा हुआ रहता है, और प्रत्येक वार्षिक बैठक में, कौंसिल प्रत्येक वार्ड के लिए एक एल्डरमेन नियुक्त करेगा, जो आगामी नगरपालिका-वर्ष के अन्दर, जिसमें इसकी अवधि पूरी होने से ठीक पहले होने वाला वार्षिक निर्वाचन भी शामिल है, होने वाले किसी निर्वाचन में काम करेगा । रिटर्निंग ऑफिसर का कर्त्तव्य मतदान गिराये जाने से सम्बन्ध नहीं रखता है, बल्कि वाद में होनेवाले मतदान की गिनती से उसे ताल्लुक रहता है और एक प्रकार से वह सभापति का काम करता है, सन्देहास्पद मतदानो के बारे में निर्णय करता है तथा मतदानो की समानता रहने पर भाग्य-पत्रक (lot) द्वारा उसका निर्णय करता है । इन कर्त्तव्यो में से सभी नहीं, किन्तु अधिकांश कर्त्तव्य, काउटी तथा डिस्ट्रिक्ट में, स्थानीय प्राधिकारो के क्लरकी (Clerk) के ऊपर छोड़ दिए जाते हैं, और यहाँ तक कि बीरो में भी यह प्रचलन है रिटर्निंग ऑफिसर, टाउन क्लर्क (Town Clerk) की सलाह के अनुसार अपने कर्त्तव्यो का पालन करे, अर्थात् इसका तात्पर्य यह हुआ कि बीरो में भी एल्डरमेन के लिए खास कर्त्तव्य कोई विस्तृत या अधिक नहीं है ।

यह बात कि उनका पद किसी बड़े महत्व का नहीं है किन्तु निस्सन्देहास्पद प्रतिष्ठा वाला है, सिद्धान्त के आधार पर होनेवाली बहुत अधिक आलोचना को और अधिक शक्तिशाली बनायी है अर्थात्

उसकी पुष्टि करती है। मतदान के झगड़ तथा हल्ला-मुल्ला से यह बहुत दिनों के लिए मुक्ति प्रदान करता है और यह, इसके साथ विचार करने पर कि इस पद की पूर्ति अप्रत्यक्ष निर्वाचन (indirect election) द्वारा की जाती है, इस पर अप्रजातान्त्रिक (undemocratic) रूप का मुहर लगा देती है (कुछ व्यक्तियों के अनुसार)। जो भी हो, इतना निश्चित है कि यह एक ऐसा पद है जिसकी पूर्ति शायद ही कभी, अपने पीछे उन भावनाओं को छोड़ बिना हुई हो, जो स्थानीय शासन के वातावरण में चल रही जाती है तथा महत्वपूर्ण और आवश्यक कार्यों को करने के लिए पूरी शक्ति लगाने के योग्य वातावरण को बम अनुकूल बना देती है। कभी-कभी एल्डरमैन के चुनाव में यह इच्छा या भावना काम करती है, किसीको इस पद की प्रतिष्ठा से बाध, कभी-कभी दल ने फायदे की बात या दल के अंतर्गत समझौते की बात इसके पीछे काम करती है और कभी-कभी ज्येष्ठता या प्राथम्य (seniority) की भावना भी काम करती है। किन्तु इतना निश्चित है कि कोई भी तरीका क्यों न अपनाया जाय, यह, ऐसे प्रत्येक अवसर पर, जब कि इस पद के लिए चुनाव किया जाता है, होनेवाले व्यक्तिगत मन-मुटाव को नहीं हटा पाता है, और यहाँ तक कि कौंसिल, जो एल्डरमैन के चुनाव में दल द्वारा स्थापित रुढ़ि (convention) को मानते हैं, हमेशा काफी दिनों तक एक प्रकार का प्रचलन काममें रखने में नहीं समर्थ होते हैं—और यह स्थिति लोगों को फँसे हुए मन-मुटाव को और अधिक बड़ा देती है। यह प्रणाली, १८३५ ई० के म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act, 1835) के द्वारा चलायी गई थी, ऐसा मालूम पड़ता है। इसका उद्देश्य यह था कि अतीत काल के पुराने सनद प्राप्त निगमों से, जिनका एल्डरमैन एक महत्वपूर्ण अंग था, सम्बन्ध रखा जाय और ऐसा करने से नीति में तथा कर्मचारियों में एक पुराना मिलजुल काम रह सकेगा। जहाँ पर त्रिवापिक निर्वाचन होते हैं

और मतदान में सभी-के-सभी कौंसिलर हार जा सकते हैं, इस प्रणाली का कुछ महत्व हो सकता है। यह दलील बीरो के मामले में नहीं लगाई जा सकती है, जहाँ पर वार्षिक निर्वाचन हुआ करते हैं, और यह पता लगाना भी आसान नहीं है कि क्यों विधान-सभा, मतदान के लिए घोषित परिवर्तन और उसके बाद होनेवाले कौंसिल के सुगठन के समयों के बीच इतना अधिक समय क्यों बीतने देती है। इसका कारण सम्भवतः यह है कि १८३५ ई० में प्रजातंत्र के लिए एक वातुर तरीका अपनाया गया था।

कौंसिल चेयरमेन तथा मेयर

(Council Chairmen and Mayors)

कानून के अनुसार यह निर्धारित कर दिया गया है कि सभी कौंसिलों के लिए यह आवश्यक है कि वे एक ऐसे व्यक्ति का निर्वाचन करें जो आगामी साविधानिक वर्ष में होनेवाली बैठकों में समापति का काम करे। इस प्रकार चुना गया व्यक्ति समापति या चेयरमैन (Chairman) कहलाता है। सिर्फ बीरो में वह मेयर (Mayor) कहलाता है, और अगर कानून के अनुसार नहीं तो परम्परा के अनुसार, चेयरमैन की तुलना में बहुत अधिक विस्तृत कार्यों को करता है। जैसा कि एल्डरमेन के मामले में होता है, यह कोई आवश्यक नहीं है कि चेयरमेन कौंसिल के सदस्यों में से ही चुना जाय, बल्कि वह कौंसिल से बाहर ऐसे व्यक्तियों में से भी चुना जा सकता है जिनमें कौंसिलर होने की योग्यता हो। काउंट्री तथा बीरो में, अवकाश ग्रहण करनेवाले एल्डरमेन चेयरमेन या मेयर के निर्वाचन में नहीं भाग लेते हैं (जो किसी भी वार्षिक बैठक में सबसे पहला काम होता है, और अगर जरूरत रहती है, तो एल्डरमेन का निर्वाचन उसके बाद होता है)। अन्यथा, कौंसिल के साधारण मत द्वारा चुनाव किया

जाता है जिसमें एल्डरमेन तथा कौंसिलर एक ही प्रकार से भाग लेते हैं ।

बौरो या वाउटी बौरो के मेयरों का जिसमें वह मेयर भी शामिल है, जो लॉर्ड मेयर कहलाता है (यह पदवी साधारणतया बड़े शहरों के मेयरों को प्राप्त होती है, किन्तु सबों को नहीं), ठीक-ठीक कार्य क्या है, यह वे नागरिक आसानी से नहीं समझ सकते हैं जिनके बीच में मेयर घूमते हैं । इस पद का एक कानूनी महत्त्व है और दूसरा महत्त्व जो पहले से अधिक बड़ा है, प्रचलन द्वारा इसे प्राप्त है । यह पद बहुत अधिक दिनों की परम्परा से चला आ रहा है, इसमें काफी प्रतिष्ठा है और अधिक प्रभावशाली बनने की बहुत गुंजाइश है; लेकिन जो कुछ भी काम मेयर करता है वह अपने पद की प्रतिष्ठा और व्यक्तिगत प्रभाव के कारण करता है, नहीं तो कानून के द्वारा उसे बहुत कम अधिकार मिला हुआ है । कौंसिल की बैठक में समा-पति का काम करने के कर्तव्य तथा कौंसिल के स्थायी आदेशों के अनुसार इसकी कार्यवाही तथा वाद-विवाद को चलाने के कर्तव्य बे अलावे, इंग्लैंड के बौरो के मेयर को, नगरपालिका के काम या प्रशा-सन के सम्बन्ध में कोई विशेष महत्त्वपूर्ण कार्य नहीं दिया गया है । अमेरिका में, ऐसे शहरों में जहाँ शासन की मेयर-तथा-कौंसिल (Mayor and Council) प्रणाली को, कमीशन या कौंसिल-तथा मैनेजर (Commission or Council and Manager) प्रणाली द्वारा नहीं हटाया गया है, मेयर का वही स्थान है जो संयुक्त राष्ट्र, अमेरिका में प्रेसिडेंट (President) का कंग्रेस (Congress) के साथ सम्बन्ध है, वह कार्यपालिका (Executive) या प्रशासन (Administration) का प्रधान (Chief) है तथा निर्वाचित कौंसिल से स्वतंत्र रूप में उसकी अपनी अलग शक्तियाँ हैं । फ्रांस का मेयर भी उसी स्थिति में रहता है और बहुत से नामों के लिए वह केन्द्रीय सरकार का पदाधिकारी रहता है । पश्चिमी तथा उत्तरी

योरप के देशों में बर्गोमास्टर (Burgo master) के बारे में भी यही बात बहुत अद्य तक सत्य है। किंतु इंग्लैंड का मेयर इनमें से किसी के जैसा नहीं है और उसे चेयरमैन की हैसियत से छोड़कर उसके अलावे उसकी अपनी बहुत कम शक्तियाँ हैं। अगर बीरो वार्ड में नहीं बँटे हुए हैं तो वह बीरो के निर्वाचन के समय रिटनिंग ऑफिसर का काम करेगा। मतदान के लिए व्यवस्था करने में भी, मेयर की हैसियत से, उसकी कुछ शक्तियाँ हैं। यह आश्चर्यजनक है कि इससे अधिक मेयर की ओर कुछ शक्तियाँ नहीं हैं।

फिर भी, प्रचलन और परम्परा के अनुसार, मेयर की गणना शहर के असैनिक नेता तथा प्रमुख नागरिक के रूप में होती है। वास्तव में उसे, सविधि (statute) द्वारा, क्राउन (Crown) के प्रत्यक्ष प्रतिनिधि जैसे लॉर्ड-लेफ्टिनेंट ऑफ द काउंटी (Lord-Lieutenant of the County) के अलावे, "बीरो के सभी स्थानों में उसका पहला स्थान" है। उसका प्रमुख कर्तव्य शहर की नागरिक वृद्धि को व्यक्त करना तथा आगे बढ़ाना है, तथा कौंसिल का नगर के सामने, और अगर आवश्यकता पड़े तो नगर का कौंसिल के सामने प्रतिनिधित्व करना है, तथा प्रतिष्ठित दर्शकों और बाहरी दुनिया के समक्ष उसे नगर की प्रतिनिधित्व करना पड़ता है। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि वह स्वतंत्र रूप से तथा बहुधा समाज की सभी श्रेणियों के लोगों के बीच में जाया करे। वास्तव में यही प्रधान कार्य है जो उसका अधिक समय लेता है, और प्रमुख शहरी में, यह माना जाता है कि इन "बाहरी कार्यों" को करने के लिए, उसे, अपने कार्यकाल की अवधि में, अगर वह कौंसिल का सदस्य है तो उस हैसियत से साधारण कार्यों में से अधिकांश को छोड़ दे। अगर वह स्थानीय राजनीति में कौंसिल की सदस्य की हैसियत से या और किसी प्रकार से भाग लेता हो, तो उससे यह अपेक्षा की जाती है कि अपने कार्यकाल की अवधि में वह उनमें सक्रिय भाग नही लेगा तथा वास्तव में उस

समय के लिए स्थानीय राजनीतिक ढल-सगठन से अपना सम्पर्क
 रूटा लेगा ।

फिर भी, यह कभी नहीं मान लिया जाना चाहिए कि मेयर का
 प्रभाव तथा प्रतिष्ठा सिद्ध बाहरी वर्तव्यों के लिए ही मुख्यवान हैं ।
 कौंसिल की अपनी नीति तथा प्रशासन के मामले में भी वे बहुत महत्व-
 पूर्ण हो सकते हैं, बल्कि अगर उन्हें महत्वपूर्ण होना है तथा रहना है
 तो यह अत्यन्त आवश्यक है कि ऐसे अवसर, जब कि उनकी मींग की
 जाम या उनका उपयोग किया जाय वे उपयुक्त हों । साधारणतया यह
 मेयर का काम नहीं है कि स्थानीय प्राधिकारी के प्रशासन के मामले से
 सम्बन्ध रखें । वह स्थानीय प्राधिकारियों के पदाधिकारियों को निर्देश
 नहीं कर सकता है क्योंकि वे, उपयुक्त समितियों के द्वारा कौंसिल के
 प्रति उत्तरदायी हैं । और चूँकि, जैसा कि हम लोग देखेंगे, प्रशासन
 का उचित तरीका समितियों के द्वारा है, इन समितियों के सभापति
 ही प्रधानतया पदाधिकारियों से सम्बन्ध रखते हैं तथा कौंसिल के
 कामों के लिए वे समितियों के सभापतियों से सलाह लेते हैं ।
 इसलिए मेयर को इस बात में सावधानी बरतनी चाहिए कि
 समिति के सभापति के काम को वह दुहराया नहीं करे । फिर भी
 ऐसे अवसर तथा प्रश्न उपस्थित होते हैं जब साधारण जनता की
 भावना व्यक्त होनी है और जो मेयर की जानकारी में उचित
 रूप से आनी चाहिए और जिस मामले में, उन पदाधिकारियों
 या समितियों के सभापतियों को, जिनसे इन कामों का सम्बन्ध रहता
 है, मेयर से सलाह लेनी चाहिए । फिर, सर्वोत्तम ढंग से सुगठित
 सस्था में भी, ऐसा मौका आ जाता है जब कि घरेलू सलाह के मामले
 में किसी की मध्यस्थता की आवश्यकता होती है और यह प्रत्यक्ष है कि
 इस काम को पूरा करने के लिए मेयर उचित व्यक्ति है । इन दोनों प्रकार
 के अवसरों पर मेयर के प्रभाव का सफल या कारगर होना साधारण-
 तया इस बात पर निर्भर करेगा कि वह इसे बहुत सरलित रूप में तथा

कभी-कभी काम में लायेगा। कौंसिल के अन्दर तथा उससे बाहर, मेयर के प्रभाव का सफल होना इस बात पर भी निर्भर करता है कि वह कौंसिल के विवादास्पद विषयों की सतह से ऊपर रहे और इसी विचार को ध्यान में रखकर कई कौंसिल ने स्थायी आदेश के द्वारा यह व्यवस्था कर रखी है कि मेयर अपने कार्यकाल की अवधि में किसी स्थायी समिति (Standing Committee) का सभापति नहीं होगा। टाउन क्लर्क (Town clerk) साधारणतया मेयर का प्रधान सलाहकार तथा साथ-ही-साथ कौंसिल का प्रधान पदाधिकारी होता है, यह सर्वोत्तम होता है कि मेयर की मध्यस्थता के लिए, उसके द्वारा कहलाया जाय, चाहे इसकी आवश्यकता किसी विभागीय अध्यक्ष द्वारा या समिति के सभापति द्वारा महसूस की गई हो।

विधान ने यह व्यवस्था की है कि काउंटी कौंसिल के चेयरमैन को तथा मेयर को पारिश्रमिक मिले। इस प्रकार दिए गए वेतन को भत्ता कहा जाता है। इसका भत्ता कहा जाना उचित है क्योंकि मेयर को यह दिखाने की जरूरत नहीं होनी है कि ये रुपये किस प्रकार खर्च हुए। यह प्रधानतया और साधारणतया मेयर के बाहरी कार्यों के लिए फुटकर खर्च के लिए तथा परम्परागत आतिथ्य और उपहार वगैरह देने के खर्च के लिए दिए जाते हैं। स्थानीय प्राधिकारी, मेयर के लिए कर्मचारियों की, जो साधारणतया टाउन क्लर्क के विभाग के रहते हैं, व्यवस्था भी करते हैं।

मेयर, लिखित रूप से, एक डिप्युटी मेयर की नियुक्ति कर सकता है जो तबतक पद ग्रहण लिए रहेगा जबतक वह उस पद पर है, अर्थात् जबतक उसके बादवाला मेयर काम करने के योग्य नहीं हो जाय। बौरो को छोड़कर अन्य प्राधिकारियों में, कौंसिल के द्वारा उप-सभापति (Deputy Chairman) का निर्वाचन हो सकता है। फिर भी ये दोनों पद कानून की दृष्टि से भी एक ही नहीं हैं। एक डिप्युटी मेयर मेयर की अनुपस्थिति में स्वतः कौंसिल की बैठक में सभापति का काम

नहीं करता है । वास्तव में, कौंसिल को यह निर्देश दिया जाता है कि एक अस्थायी सभापति चुन ले और उसके लिए पहले वह उपस्थित एल्डरमैन में से किसी को चुने और ऐसा हो सकता है कि डिप्टी मेयर एल्डरमैन नहीं हो । सविधि द्वारा (Statutory) डिप्टी मेयर के सम्बन्ध में की गई व्यवस्था की व्याख्या इस धारणा के आधार पर की जा सकती है कि इसका असली उद्देश्य, मेयर के बाहरी कार्यों में एक सहायक की व्यवस्था करना या मेयर की अस्वस्थता के समय एक स्थानापन्न व्यक्ति की व्यवस्था करना था और इसलिए डिप्टी मेयर के चुनाव की पसन्द मेयर पर ही छोड़ दी गई ताकि वह ऐसे व्यक्ति को चुन जिसके बारे में उसे विश्वास हो कि "वह उसके साथ काम करेगा ।" यह व्यवस्था कि अगर मेयर किसी व्यक्ति को डिप्टी मेयर नियुक्त करेगा, तो वह व्यक्ति कौंसिल का ही होना चाहिए, इस बात को निश्चित करती है कि वह व्यक्ति उनलोगों के परिचित में से ही कोई होगा, किन्तु प्रत्यक्षत यह अनुभव किया गया कि किसी भी व्यक्ति को, जो मेयर द्वारा नामजद किया गया हो, कौंसिल की बैठकों में सभाप-तित्व करने का अधिकार नहीं मिलना चाहिए । डिप्टी मेयर के पद के लिए चुनाव का प्रश्न कौंसिल के हाथ में नहीं छोड़ना का एक कारण और था कि अगले मेयर का चुनाव एकदम स्वतंत्र या 'खुला हुआ' छोड़ दिया जाय जो बाद में स्थानीय प्रचलन के अनुसार निर्धारित हो और उस वक्त यह प्रश्न नहीं उपस्थित हो कि कौंसिल ने एक डिप्टी मेयर चुनकर, अगले मेयर के लिए एक व्यक्ति तैयार कर दिया है । किन्तु सविधि द्वारा दिए गए निवेशों (Provisions) के कई अर्थ हो सकते हैं और स्थानीय परिस्थितियों पर उनका प्रभाव विभिन्न प्रतिनिधार्ण उत्पन्न कर सकता है । यह नहीं कहा जा सकता है कि यह प्रत्येक जगह बहुत ही मान्य बात रही है, यद्यपि कुछ कौंसिलों ने इसे एक रूढ़ि बनाकर तय करके रख दिया है कि प्रत्येक मेयर अपने से पूर्व के मेयर को डिप्टी मेयर नियुक्त करेगा ।

संविधि द्वारा निर्धारित पदाधिकारी (Statutory Officers)

स्थानीय प्राधिकारी या निगम (Corporation) के, जो इसका कानूनी रूप हैं, पदाधिकारी तथा कर्मचारीगण इसके निर्माण में कोई खास तत्त्व नहीं रखते हैं। फिर भी कुछ उच्च पदाधिकारी, बहुत दिनों से इंग्लैंड के नागरिक शासन से सम्बंधित रहे हैं और आधुनिक विधान (Legislation) ने जहाँ पर स्थानीय प्राधिकारियों को यह साधारण शक्ति दे रखी है कि उनके कामों के लिए जितने कर्मचारियों की आवश्यकता हो, वे बहाल कर लें, वहाँ यह विशेष रूप से निर्देशित कर दिया है कि इन पदाधिकारियों की नियुक्ति की जाय। इस प्रकार सभी स्थानीय प्राधिकारियों के लिए (पेरिश कौंसिल को छोड़कर) एक क्लर्क (जो बीरो में टाउन क्लर्क कहलाता है) एक ट्रेज़रर या कोषाध्यक्ष (Treasurer) तथा एक मेडिकल ऑफिसर आफ हेल्थ (Medical Officer of Health) की नियुक्ति करना आवश्यक है। रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (Rural District Council) को छोड़कर सभी स्थानीय प्राधिकारियों को एक सर्वेयर (Surveyor) तथा काउटी को छोड़कर सभी स्थानीय प्राधिकारियों को एक स्वास्थ्य-निरीक्षक (Sanitary Inspector) की नियुक्ति करनी पड़ती है। पुलिस प्राधिकारी के लिए एक चीफ कॉन्स्टेबल (Chief Constable) तथा शिक्षा प्राधिकारी के लिए एक प्रमुख शिक्षा पदाधिकारी (Chief Education Officer) की नियुक्ति करना आवश्यक है। काउटी तथा काउटी बीरो को, जो १९४८ ई० के चिल्ड्रेन ऐक्ट (Children Act) के अनुसार प्राधिकारी है, एक "चिल्ड्रेन्स ऑफिसर" (Children's Officer) बहाल करना पड़ता है। विन्तु प्रचलन में इसके अलावे और कई प्रमुख पदाधिकारी हैं, जिन्हें बहाल करना बड़े-बड़े स्थानीय प्राधिकारी आवश्यक समझते हैं।

लेकिन यह आश्चर्य की बात मालूम पड़ती है कि सावधि में इन पदाधिकारियों के कर्तव्यों के बारे में कोई खास निर्देशन नहीं है और ऐसा नहीं रहने से बहुत अश में लाभ ही हुआ है क्योंकि इसके फल-स्वरूप प्रणाली में काफी लोच रहती है और बदलती हुई नई परिस्थितियों के अनुसार हेर-फेर किया जा सकता है ।

क्लर्क या टाउन क्लर्क (The Clerk or Town Clerk) प्रमुख पदाधिकारी समझा जाता है और १९२८ ई० में स्थानीय शासन के सम्बन्ध में रॉयल कमीशन (Royal Commission) ने इस धारणा की पुष्टि की थी कि इस मान्यता को जारी रहने दिया जाय । क्लर्क या टाउन क्लर्क आवश्यकतावश कौंसिल तथा इसकी समितियों के सचिवालय-संबन्धी कामों के लिए उत्तरदायी है । साधारण-तया स्थानीय प्राधिकारी का कानून-सम्बन्धी पदाधिकारी भी टाउन-क्लर्क ही है । विभिन्न भाषा में, उसे कौंसिल के प्रशासन के सम्बन्ध में एक ऊपरी तथा मोटा मोटी कार्य सौंपा जा सकता है और अन्य विभागीय अध्यक्षों के कार्यपालिका-सम्बन्धी कर्तव्यों में बिना हस्तक्षेप किए उसे प्रशासन सम्बन्धी कार्यों में सलाह देने के लिए कहा जा सकता है ताकि उनमें, जहाँ आवश्यकता हो सामंजस्य तथा प्रशासकीय दृष्टिकोण से एकरूपता कायम हो सके । इसके अतिरिक्त, नीति के प्रश्नों पर उसे साधारणतया कौंसिल का प्रधान सलाहकार माना जाता है । इस सम्बन्ध में विधान (Legislation) स्थानीय प्राधिकारी से यह अपेक्षा करता है कि वह एक "योग्य व्यक्ति" को नियुक्त करे किन्तु उसके लिए योग्यता नहीं निर्धारित करता है । फिर भी, करीब-करीब हर एक जगह, स्थानीय प्राधिकारी प्रशासकीय अनुभव वाले नकील (Solicitor) को नियुक्त करते हैं । यह देखा जायगा कि क्लर्क के कर्तव्यों का दायरा बहुत विस्तृत है या हो सकता है; किन्तु यह नहीं मान लिया जाना चाहिए कि उसका कौंसिल या उसके अन्य प्रमुख पदाधिकारियों के साथ वही सम्बन्ध है जो प्रबन्ध सचालक

(Managing Director) का किसी औद्योगिक या व्यावसायिक कम्पनी में रहता है। इस तरह की व्यवस्था को वास्तव में सविधि के निर्देश द्वारा नहीं रखा गया ? और ऐसे अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति को व्यवस्था है, जिन्हे कानून की दृष्टि से या अन्य विचारों से अपने अपने कामों के लिए कौंसिल के प्रति स्वतंत्र उत्तरदायित्व है।

अब कोषाध्यक्ष (Treasurer) साधारणतया कौंसिल का चीफ फिनेंसियल ऑफिसर तथा एकाउंटेंट (Chief Financial Officer and Accountant) होता है किन्तु कुछ डिस्ट्रिक्ट प्रधिकारियों में ऐसी व्यवस्था प्रचलित रही है कि एक बैंक मैनेजर को कोषाध्यक्ष बनाया गया है और एकाउंटेंट के पद के लिए अलग से वेतन देकर पूरे समय के लिए एक व्यक्ति बहाल कर लिया गया है। बैंक के लिए यह काम गैर कानूनी है कि वह कोषाध्यक्ष नियुक्त हो, किन्तु बहुत से बैंक इसके लिए तैयार होते हैं कि उनका स्थानीय मैनेजर स्थानीय प्राधिकारी के कोषाध्यक्ष के रूप में नियुक्त कर लिया जाय। यह प्रचलन इस व्यवस्था को भी मजूर करती है, और जो थक्सरहाँ अतीत काल में छोटे डिस्ट्रिक्टस में अपनाई जाती थी, कि बलक को एकाउंटेंट या चीफ फिनेंसियल ऑफिसर नियुक्त कर लिया जाय। चूकि इस प्रकार की व्यवस्था से बहुत असन्तोष फैला हुआ है, यह अब गायब हो रही है। यह तर्मां संभव है जब कोषाध्यक्ष और एकाउंटेंटके काम में अन्तर लाया जाय और जिसके अनुसार कोषाध्यक्ष को सविधि के द्वारा दिया गया एकमात्र उत्तरदायित्व है कि बीरो के कोष की हिकाजत करे जबकि एकाउंटेंट, एक एकाउंटेंट, समाहर्ता (Collector) तथा वित्तीय सलाहकार (Financial Advisor) का काम करता है। महत्वपूर्ण वित्तीय कर्तव्यों का वास्तविक उत्तरदायित्व एकाउंटेंट पर अवश्य पड़ेगा। इसलिए इसमें सन्देह किया जा सकता है कि सविधि द्वारा कोषाध्यक्ष और बलक के पदों को अलग अलग रखकर जो सुरक्षा की बात सोची गई थी, वह वास्तव में हो रही है या नहीं, यद्यपि यह

व्यवस्था अन्य प्रशासकीय कारणों से जिसकी चर्चा करने की यहाँ आवश्यकता नहीं है, समाप्त हो रही है। एक अच्छी तरह समझित और नियंत्रित स्थानीय प्राधिकारी में, हमलोग ऐसा मान ले सकते हैं, कि कोपाध्यक्ष स्थानीय प्राधिकारी का प्रमुख एकाउंटेंट, खपा पाने-वाला तथा रुपया देनवाला तथा इमका वित्तीय सलाहकार है। जहाँ पर स्पष्ट स्टॉक्स तथा बांड्स (Stocks and Bonds) द्वारा कर्ज लिए जाते हैं, वह पञ्जीयर (Registrar) हो सकता है और बहुत हाल तक साधारणतया वह स्थानीय प्राधिकारी का उपशुल्क क्लर्क के लिये मूल्यांकन करनेवाला होता था।

सर्वेयर (Surveyor) के पद के सम्बन्ध में, यद्यपि यह बहुत महत्वपूर्ण है, सांविधानिक दृष्टिकोण से बहुत चर्चा की आवश्यकता नहीं है। सर्वेयर स्थानीय प्राधिकारी का सिविल इंजीनीयर रहता है और कभी कभी वह आर्चिटेक्ट (architect) का तथा कुछ शहरों में वह जल-अभियंता (Water Engineer) का भी काम करता है। मध्यम आकारवाले स्थानीय प्राधिकारियों में, इस पद पर रहने वाले के कर्तव्य प्रत्यक्षत बहुत मिश्रित प्रकार के तथा विस्तृत रूप के होते हैं। फिर भी बड़ बड़ शहरों तथा काउंटी में काम बहुत बड़ जाने से इसकी आवश्यकता हो गई है कि इस पद से सम्बन्धित कामों को विभिन्न भागों में बांट दिया जाय और स्थानीय प्राधिकारी अलग-अलग सर्वेयर, आर्चिटेक्ट तथा इंजीनीयर नियुक्त करते हैं। जन-संख्या तथा आकार के बहुत अधिक निम्नस्तर वाले प्राधिकारियों के लिए अलग से जल-अभियंता का पद बांछनीय होता है।

स्वास्थ्य निरीक्षक (Sanitary Inspector) का पद ऐसा है जिसे विधान (legislation) द्वारा इस पद के नाम से ही कुछ स्वतंत्र उत्तरदायित्व दिया गया है किन्तु विधान यह भी चाहता है कि स्वास्थ्य निरीक्षक, मेडिकल ऑफिसर ऑफ हेल्थ के साधारण निर्देशन के अनुसार काम करे। स्वास्थ्य पदाधिकारी ही स्थानीय

प्राधिकारी की स्वास्थ्य सेवाओं का प्रधान है और वही अपने क्षेत्र की स्वास्थ्य-सम्बन्धी स्थितियों पर साधारण रूप से निगरानी रखता है।

साधारणतया, स्थानीय शासन के पदाधिकारी, नियुक्त करनेवाले कोसिल के इच्छानुसार उस पद पर रह सकते हैं लेकिन अगर दोनों पक्षों में किसी प्रकार का राजीनामा हो गया हो तो उसे मानने के लिए दोनों पक्ष, मालिक और कर्मचारी सम्बन्धी कानून के अन्तर्गत बाध्य हैं। कुछ पदाधिकारी, चूँकि उनका काम ही कुछ इस प्रकार का है, विरोधी दल के सामने आलोचना के विषय बन जाते हैं और इसलिए ससद् न यह शर्त रख दी है कि उनकी बर्खास्तगी के पहले मन्त्री की स्वीकृति लेनी आवश्यक है। इसी प्रकार, कलकत्ता तथा काजटी के स्वास्थ्य पदाधिकारी की नियुक्ति और बर्खास्तगी के लिए मन्त्री की स्वीकृति आवश्यक है। बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट में स्वास्थ्य-पदाधिकारी तथा स्वास्थ्य निरीक्षकों की नियुक्ति के लिए, जिन्हें अपने वेतनों के लिए राज्य से अशदान मिलता है, मन्त्री की स्वीकृति आवश्यक है। किसी भी प्राधिकारी को जो यातायात मन्त्रालय (Ministry of Transport) से सर्वेयर के वेतन के लिए, चूँकि वह रोड सर्वेयर (Road Surveyor) का काम भी करता है, अनुदान लेना चाहता है, स्थानीय प्राधिकारी और मन्त्रालय के बीच हुए राजीनामों के अनुसार सर्वेयर की नियुक्ति या बर्खास्तगी के समय यातायात मन्त्रालय की स्वीकृति लेनी पड़ेगी। इस सम्बन्ध में बनाये गये विधान आंशिक रूप से बनाये गये हैं और अभी भी यह अनियमित है, किन्तु न स्थानीय प्राधिकारी और न उनके पदाधिकारियों ने इस प्रकार की कोई दृढ़ इच्छा प्रकट की है कि वे और अधिक केन्द्रीय नियंत्रण चाहते हैं जिसके अनुसार उनकी सेवा की शर्त मन्त्री की स्वीकृति का विषय बनेगी और जिसके बदले में उन्हें सविधि द्वारा बहाली में स्वजन पक्षपात (nepotism) तथा कार्यालय में किसी प्रकार के अत्याचार से उन्हें सुरक्षा मिलेगी। जनता की भावना तथा स्थानीय

प्राधिकारियों के व्यापार संघटन (Trade Union) सस्याओं ने कुछ हद तक सुरक्षा प्रदान की है तथा हिबटले (Whitley) की यंत्रविधि और प्रचलन के बढ़ते हुए दायरे और प्रभाव, जो पिछले कुछ वर्षों की विशेषता रही है, यह आशा दिलाते हैं कि सेवा की सुरक्षा के सम्बन्ध में आनेवाली कठिन समस्याएँ बिना केन्द्रीय नियंत्रण के भी सुलझायी जा सकती हैं ।

बौरो अंकेन्द्रक (Borough Auditors)

उन बौरो में, जहाँ काँसिल ने न व्यावसायिक और न सरकारी अवेक्षण (audit) को अपनाया है, वहाँ नगरपालिका के हिसाब-खाते का अवेक्षण बौरो अवेक्षकों द्वारा होता है । ये अवैतनिक पदाधिकारी होते हैं और ये न तो काँसिल के बर्चकारी होते हैं और न निगम के सदस्य ही होते हैं । उनमें से दो, जो एलेक्टिव ऑडिटर्स (Elective Auditors) कहलाते हैं, प्रतिवर्ष मार्च में स्थानीय शासन के मतदाताओं द्वारा, उन व्यक्तियों में से, जिन्हें काँसिलर होने की योग्यता हो किन्तु जो न काँसिल के सदस्य और न पदाधिकारी हो, चुने जाते हैं । उनके निर्वाचन में बहुत कम दिलचस्पी ली जाती है । तीसरा अवेक्षक, जो मेयर का अवेक्षक कहलाता है, मेयर द्वारा काँसिल के सदस्यों में से नियुक्त किया जाता है । जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, यह प्रणाली अतीत की नगरपालिका की एक निर्जीव निदान है और छोटे-छोटे बौरो को छोड़ कर और सभी जगह गायब हो चुकी है ।

हिमाव-किताब का अवेक्षण चाहे सरकारी, व्यावसायिक या निर्वाचित अवेक्षकों द्वारा हो, छोटे-छोटे प्राधिकारियों की छोटकर, और सभी जगह यह प्रचलन है कि कौपाव्यक्ष या प्रमुख वित्तीय पदाधिकारी, अपने योग्य बर्चकारियों द्वारा आंतरिक (internal) अवेक्षण की प्रणाली कायम रख ।

अध्याय ७

नगर-यंत्र

(The Municipal Machine)

जैसा कि हमलोग देख चुके हैं, स्थानीय शासन पर केन्द्रीय निय-
त्रण बहुत अधिक है, किन्तु जहाँ तक स्थानीय प्राधिकारों के आन्तरिक
संगठन का सवाल है उस मामले में यह नियंत्रण बहुत अंश में कम
हो रहा है, और इसमें स्थानीय प्राधिकारियों को बहुत अधिक हद
तक स्वतंत्रता दे रखी है कि जिस प्रणाली से वे अपने काम करेंगे
उसके लिए अपन तौर तरीके पसन्द कर लें। किसी भी स्थानीय
प्राधिकारी का यंत्र समूह (Machinery) कितना ही अधिक विक-
सित तथा उन्नत क्या न हो—और बड़े बड़े स्थानीय प्राधिकारियों का
यंत्रसमूह वास्तव में बहुत अधिक विकसित है—यह प्रधानतया
समितियों (committees) की स्थापना तथा पदाधिकारियों और
वर्माचारियों की नियुक्ति पर निर्भर करता है। साधारण तौर पर
यह कहा जा सकता है कि ऐसे विधायी (legislative) निवेश
(provision) जिन्हे स्थानीय प्राधिकारों के यंत्र समूह से सम्बन्ध
रहता है, इन्हीं दो महत्त्वपूर्ण बातों तक अपन को सीमित रखते हैं।
जैसा कि हमलोग पहले जिक्र कर चुके हैं, ऐसे कुछ पदाधिकारी हैं
जिन्हें नियुक्त करने के लिए स्थानीय प्राधिकारी बाध्य हैं। उसी प्रकार
कुछ समितियाँ हैं जिन्हे या तो किसी खास सेवा के लिए या प्रशासन

के किसी विशेष पहलू के लिए, नियुक्त करना आवश्यक है। फिर भी इस प्रकार के निर्देश नियम होने की अपेक्षा अपवाद स्वरूप है और स्थानीय प्राधिकारी बहुत अंश में स्वतंत्र हैं जिन्हें अपनी पसंद के अनुसार पदाधिकारी तथा समिति नियुक्त करें। पूर्ण रूप से देखने पर, यह एक अच्छी बात मालूम पड़ती है कि स्थानीय अधिकारी को अपने घरेलू मामले के प्रबन्ध के लिए इस प्रकार स्वतंत्रता मिली हुई है। इसके फलस्वरूप उनकी व्यवस्था में काफी लोच है, तथा बदलते हुए समय तथा घटती हुई स्थानीय परिस्थितियों के अनुरूप काम करने की उनमें क्षमता है। इस प्रकार स्थापित यत्र समूह अगर हर एक जगह एक ही जैसा रूप ले रहा है तो जैसी परिस्थिति है, उसमें यह इसकी साधारण सुदृढता का प्रमाण है, क्योंकि इसमें बहुत दिनों तक विभिन्न परिस्थितियों और स्थानों में विभिन्न प्रकार की सेवाओं के कार्य को सफलतापूर्वक करने की क्षमता है।

इस स्वयंसिद्ध को ध्यान में रखते हुए कि स्थानीय प्राधिकारी अपने कामों को अपनी समितियों तथा पदाधिकारियों के द्वारा करते हैं, हम लोगों को पहले पदाधिकारियों के कार्यों की रूपरेखा प्रस्तुत करनी चाहिए, क्योंकि उनका काम समितियों के काम की अपेक्षा अधिक मौलिक या आधारभूत है। किसी हालत में यह सोचा जा सकता है कि स्थानीय प्राधिकारी बिना समितियों के अपने कर्तव्य निभा सकते हैं, किन्तु यह नहीं अनुमान किया जा सकता है कि स्थानीय प्राधिकारी बिना पदाधिकारियों के अपना काम कर सकते हैं।

पदाधिकारियों का कर्तव्य (The Role of Officers)

द्वितीय अध्याय में जो उक्त कहा गया है उससे प्रत्यक्ष है कि यह आवश्यक है कि स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यों के प्रशासकीय, कार्यपालिका-सम्बन्धी तथा प्रबंध सम्बन्धी पहलुओं का कार्यात्मक रूप,

आधुनिक समय में वेतन पानेवाले पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों द्वारा ही दिया जा सकता है। ये पदाधिकारी तथा कर्मचारी, विभिन्न प्रकार से, जो विशेष काम उन्हें करना रहता है उनके लिए आवश्यक प्रशिक्षण, योग्यता तथा अनुभव प्राप्त कर लेने हैं। यह परिस्थिति इन पदाधिकारियों तथा नियुक्ति करनेवाले कौंसिल के बीच एक प्रकार का सम्बन्ध स्थापित करती है जो प्रशासन के दूसरे पहलुओं में, चाहे वह औद्योगिक, व्यावसायिक या सार्वजनिक हो, मौजूद रहता है। ये वेतन पानेवाले कर्मचारी वास्तव में उन सभी कार्यों को तथा सभी कारवार को करते हैं जिनके लिए स्थानीय प्राधिकारी उत्तरदायी हैं, जब कि स्थानीय प्राधिकारी नीति निर्धारण करते हैं तथा उसका नियंत्रण करते हैं (नीति का यहाँ सीमित अर्थ है जो स्थानीय कार्य के लिए अपनाया जा सकता है और वह राष्ट्रीय या सरकारी नीति से अलग है) और साथ-ही-साथ वित्तीय नियंत्रण रखते हैं। दूसरे पहलुओं की तरह, यह विश्लेषण, अगर कोई सांविधानिक दृष्टिकोण से सोचे तो काफी सुदृढ़ और वास्तविक मालूम पड़ेगा, वस्तुतः स्थिति को बहुत अधिक सरल बना देता है। आधुनिक समाज में प्रशासन का काम (और यह किसी प्रकार के प्रशासन के सम्बन्ध में सत्य है) इतना अधिक जटिल है कि उच्च अधिशासी (executive) पदाधिकारियों को सिर्फ उन नीतियों को अमल में लाने के लिए, जो आंशिक रूप से काम करनेवाले नौसिखुए द्वारा जो उन्हें नियुक्त करते हैं, पूर्णतया चलायी जाती हैं, नहीं सीमित रखा जा सकता है। ये नौसिखुए लोग स्थानीय शासन में मतदान

निर्वाचित होकर आते हैं (यह विवरण तनिक भी अनादर की भावना से नहीं दिया गया है)। और यह भी वाञ्छनीय नहीं है कि पदाधिकारियों के दायरे को सिर्फ इसी प्रकार के काम तक सीमित रखा जाय। १९३८ ई० में इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन (Institute of Public Administration) के उद्घाटन के समय सभापति-पद से भाषण करते समय स्वर्गीय लॉर्ड स्टाम्प ने कहा था

“नये समाज में पदाधिकारियों का प्रमुख स्रोत का काम करना चाहिए, वे पद-पद पर सुझाव दें, सलाह दें तथा विचार की वृद्धि करें। वह समय एतदम गुजर गया जब कि नीतिरहित लोगों का नियंत्रण यह दखने के लिए था बढ़ने के लिए कि क्या किया जाना चाहिए, वृद्धिमत्ता-पूर्ण समझा जाता था और पदाधिकारियों का काम सिर्फ इतना ही था कि जो कहा जाय उसे पूरा कर दिया जाय । सिर्फ चतुर तथा प्रशिक्षित पदाधिकारियों पर ही एक क्रमवद्ध सिलसिला, प्रणाली, निष्पक्ष व्याख्या (impartial interpretation), परम्परा तथा स्वार्थरहित प्रेरणा (disinterested impetus) के लिए निर्भर किया जा सकता है। ऐसा कहा जा सकता है कि शॉर्ट स्टाम्प के कथन में “अधिक जोर देकर कहने के कारण” कुछ गलती हो सकती है, किन्तु कोई भी व्यक्ति जो स्थानीय शासन की आन्तरिक स्थिति जानता है, इस कथन को सचित समझगा। एक दूसरे दृष्टिकोण से, प्रोफसर हास्की ने भी करीब-करीब यही बात कही है ‘किसी भी व्यक्ति ने, जिसने इंग्लैंड के नगरपालिका के कार्य को देखा है, यह महसूस किया होगा कि शास्य और असोस्य प्रशासन में पूरा अन्तर निर्वाचित व्यक्तियों द्वारा पदाधिकारियों के उत्पादनशील (Creative) उपयोग में है।’ (Grammar of Politics, Page 405)। स्थानीय शासन के क्षेत्र में, इस बात की बहुत विस्तृत मान्यता मिली हुई है कि पदाधिकारियों को नीति के सम्बन्ध में सलाह देने का अधिकार है। बहुत अधिक प्रगतिशील स्थानीय प्राधिकारियों में, पदाधिकारियों से यह धारा की जाती है और उन्हें यह धारणा दी जाती है कि उनसे धारा की जाती है कि वे ऐसा कर। यह प्रत्यक्ष है कि यह सिर्फ पदाधिकारी ही हैं, जो अपना दैनिक जीवन स्थानीय प्राधिकारियों के कार्य-समूह के केन्द्र में बिना हटाने, स्थानीय प्राधिकारियों की नीतियों का प्रभाव को सकता है, जो स्थानीय प्राधिकारियों के माथना का इतने अच्छे रीते में जानता है कि परिवर्तन और विकास की परिस्थितियों में

उसकी पूर्णता के बारे में कह सकता है, जिसका सेवाओं का इतना गहरा ज्ञान है और जिसका अनुभव इतना अधिक जड़ जमाए हुए है, कि उसके लिए दूरदर्शिता समभव है, जिसका, आवश्यकताओं का व्यापक विचार दीर्घ-कालीन नीतियाँ का निर्धारण कर सकता है, जिनमें किसी स्थान की विभिन्न प्रकार की आवश्यकताओं को उचित सन्तुलन और अनुपात में लाया जायगा। यह सब कहने का यह तात्पर्य नहीं है कि विशयज्ञों का विचार हमेशा बिल्कुल ठीक ही होता है। वस्तुतः स्थानीय शासन के प्रशासकीय प्रणाली में, जो कई अन्य प्रणाली से विभिन्न है, यह एक विशयज्ञताओं में से है कि यह बहुत से अवसर प्रदान करती है जब विशयज्ञ की सलाह की जाँच की जाय तथा उस पर उससे विवेचना की जाय, कार्य-पद्धति (technique) के प्रश्न से दूरायी गई प्रवृत्ति को सुधारा जाय तथा उपायों के बारे में उसकी अवधारणाओं को, जो उद्देश्यों के साथ, जो बहुधा तेज अधिशयज्ञों (lay man) द्वारा प्रस्तुत किए जाते हैं, रखकर उचित तथा स्पष्ट रूप से जाँच की जाय। और जो कुछ हमलोगों ने कहा है या उद्धरण के रूप में दिया है उसका मतलब यह नहीं है कि स्थानीय प्राधिकारी, जो अपने पदाधिकारियों की नीति के सम्बन्ध में सलाह का स्वागत करते हैं या बहुत अंश तक उपक्रम (initiative) के लिए उन्हें मौका देते हैं, अपना नियंत्रण छोड़ देते हैं। स्थानीय शासन के पदाधिकारी इस बात से अभ्यस्त हैं कि उनकी अधिक महत्वाकांक्षीपूर्ण नीतियाँ अस्वीकृत कर दी जाती हैं, और यह उनके चरित्र के अनुरूप ही होता है कि उस नीति को, जिससे वे व्यक्तिगत रूप से असहमत हो, उतनी ही लयन के साथ उसे अमल में लाते हैं मानो यह उनकी अपनी ही नीति हो। इस प्रकार के आलोचकों को, जो यह आरोप लगाते हैं कि अधिक स्फूर्तिवाले पदाधिकारी, जो 'अपनी' सेवाओं की कार्यकुशलता के लिए अधिक उत्साह दिखाते हैं और इन सेवाओं की प्रगति के लिए महत्वाकांक्षी रहते हैं और जिनकी सलाह में उच्च श्रेणी

की योग्यता का बजन रहना है, नीति के ऊपर अपने प्रभाव के कारण प्रजातांत्रिक सरकार के लिए बाधक हैं, जवाब देने के लिए यह कहा जा सकता है कि वास्तव में टीक इनी प्रकार के पदाधिकारी रहने हैं, जो साधारणतया उम्र प्रणाली का बहुत कारगर बना देने हैं जिसके द्वारा कौमिल प्रशासन तथा नीति दोनों पर आवश्यक नियंत्रण रख पाते हैं। उदाहरण के लिए, ये योग्य टाउन कर्क हैं, जिन्होंने बहुत विस्तृत रूप से तथा कुशलतापूर्वक स्वामी आदेशों (standing orders) को तैयार कर डाला है जिनकी बसौत कौमिल अथवा समितिया तथा अग्न विभागों पर नियंत्रण कर पाते हैं। ये साथ टाउन कर्क तथा कोषाध्यक्ष ये जिन्होंने मम्मिलिय प्रयास से आय-व्यय-सम्बन्धी तथा वित्तीय नियंत्रण की प्रारम्भिक प्रणाली को पूर्ण बनाया, और ये योग्य कोषाध्यक्ष ये जिन्होंने लागत-सम्बन्धी प्रणाली को, समितिया तथा विभागीय अध्यक्षों के प्रत्येक के साधन के रूप में उत्तरी विसयताओं को प्रदर्शित किया तथा प्रचलित प्रणाली को पूर्णता प्रदान की।

पदाधिकारियों के कर्तव्य की पूरी व्यवस्था नहीं की जा सकती है जतनक कि हमलोग उनका मिर्फ कौमिल के साथ ही नहीं, बल्कि कौमिल की समितियों के साथ सम्बन्ध पर विचार नहीं कर लें किन्तु पहले हमलोगों के लिए यह आवश्यक है कि और अधि विस्तृत दृष्टिकोण में समितिया के बारे में विचिचना कर लें।

समितियों का कर्तव्य

(The Role of the Committees)

अगर हमलोग यहाँ समिति प्रणाली (Committee system) के ऐतिहासिक विकास का पता लगाव, तो वह काफी दिलचस्प होगी किन्तु वह विचारण बहुत अधि विस्तृत होगा। हमलोग यहाँ यहाँ कर पाते हैं कि हम बात पर ध्यान दें कि कौन से कारण थे जिसके कारण -
- . में समितियाँ, इनकी दृष्टता के साथ इगर्ज के स्थानीय शासन

में स्थापित हो गई । यह प्रत्यक्ष है कि, नीति-निर्धारण का काम यदि निर्वाचित प्रतिनिधियों और पदाधिकारियों के सम्मिलित प्रयाग का फल नहीं भी रहता, जैसा कि अभी है, तो कौंसिल इतनी बड़ी सस्या है कि इस कार्य को सन्तोपजनक रूप से नहीं कर पाता । कौंसिलर ऐसे व्यक्ति रहते हैं जिन्हें अपनी जीविका का उपार्जन करना रहता है और उनके पास बहुत सीमित समय बचा हुआ रहता है, और वह समय बहुत पहले गुजर चुका जब सबसे छोटे स्थानीय प्राधिकारी में भी, विचार-णोम बातें, कौंसिल की पूरी बैठक में, यही तक कि अगर उन्हें प्रत्येक दिन या दो दिन पर किया जाय, नहीं पेश की जा सकती है । फिर, यही बात कि कौंसिल को नीति-सम्बन्धी महत्वपूर्ण बातों से सम्बन्ध रहता है या रहना चाहिए, इसकी पुष्टि करता है कि कम महत्वपूर्ण काम छोटी समितियों को दिया जाय । पूरी कौंसिल की बैठक में, जो सबों के सामने होती है, जो सीमित समय प्राप्य रहता है वह नीति तथा सिद्धांत के सम्बन्ध में वाद-विवाद में समाप्त हो जाता है और इसके अलावे बहुत-से विस्तृत विवरण वाले काम हैं जिन्हें समितियों के लिए अच्छी तरह छोड़ दिया जा सकता है । फिर, यहाँ तक कि महत्वपूर्ण प्रश्न भी, कम व्यक्तियों के बीच में रखे जाने पर अच्छी तरह छान-बीन के विषय बनते हैं । नीति के निर्धारण के लिए नहीं, बल्कि उनके सूनीकरण के लिए, सार्वजनिक वाद-विवाद के वातावरण की अपेक्षा समिति कक्ष का वातावरण काम के लिए अधिक उपयुक्त है । जब नीति के प्रश्न प्रस्ताव का रूप धारण कर लेते हैं और जब उन्हें कम-बढ़ तथा सम्मिलित रूप से पेश किया जा सकता है, तब पूरे कौंसिल में सार्वजनिक वाद-विवाद के लिए समय आता है । इसके अलावे एक और जो विचार है वह यह है कि कौंसिल के काम की प्रत्येक शाखा के प्रति एक सिलसिलेवार तथा केन्द्रीभूत अभिरुचि तथा ध्यान दिया जाना वाछनीय है । इन सभी कारणों के अलावे एक कारण और है, और जो यह भावना है कि निर्वाचित पदाधिकारियों को, नीति और

प्रशासन दोनों के क्षेत्रों में, अपने पदाधिकारियों के निकट सम्पर्क में आकर काम करने की आवश्यकता है । और इसे प्राप्त करने का सबसे कारगर तरीका इसे समितियों के द्वारा प्राप्त करना ही है । समितियों और विभागीय अध्यक्षों (Departmental heads) के बीच निकट सम्पर्क के कारण ही, स्थानीय शासन में, निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा पदाधिकारियों का इतना अधिक सफल ढंग से पर्यवेक्षण (SUPERVISION) हो पाता है और यह दूसरे क्षेत्रों की अपेक्षा इसमें अधिक उत्तम तरीके से हो पाता है । फिर भी यह नहीं समझना चाहिए कि इस निकट सम्पर्क का यही एक मात्र या सबसे महत्वपूर्ण गुण है । यह उन पदाधिकारियों को, जो नीति के बारे में सुझाव लाते हैं, उचित वातावरण में समिति के साथ, जिनके काम पर इसका प्रभाव पड़ेगा, विवेचना करने का मौका देता है और इसके बाद वह सुझाव या प्रस्ताव कौंसिल के समक्ष रखा जाता है । इस प्रकार प्रशासन के पर्यवेक्षण के साथ साथ एक प्रक्रिया (Process) स्रयुक्त है जिसमें जनता के प्रतिनिधियों और विशेषज्ञों के खूब निकट सहयोग द्वारा एक नीति उद विकसित (Evolved) होती है । इसमें प्रत्येक पक्ष एक दूसरे को स्पष्टतया तथा पूर्णरूप से अपने विचार तथा ज्ञान का अदान प्रदान कर तथा पारस्परिक आलोचना और सुझाव द्वारा, शिक्षित करते हैं अर्थात् नई बातों से अवगत कराते हैं ।

सारांश रूप में अब हम यह कह सकते हैं कि समितियों के निश्चित वक्तव्य तीन प्रकार के हैं — (१) कौंसिल के बदले में विभिन्न विभागों पर पर्यवेक्षण करना, (२) पदाधिकारियों की सहायता से नीति के सम्बन्ध में कौंसिल को सलाह देना तथा कौंसिल के विचार के लिए नीति के विस्तृत प्रस्तावों का प्रस्तुत करना, तथा (३) कम महत्वपूर्ण बातों में कौंसिल को अपनी शक्तियों का कुछ अंश तक उपयोग करना । ये तीनों काम इतने अधिक विस्तृत हैं तथा एक दूसरे से इतने अधिक हैं कि समितियों के द्वारा बायों का जो सिलसिला चलता

हैं उसमें प्रशासकीय क्षेत्र इतना अधिक विस्तृत हो जाता है कि उनमें से कुछ ही कामों को अलग निवाला जा सकता है अर्थात् बहुत अधिक काम समिति के दायरे के अन्तर्गत आ जाते हैं। जब किसी खास कार्य के लिए कोई समिति कायम की जाती है, सब उस कार्य-क्षेत्र में उत्पन्न होनेवाली सभी बातों पर, जो कौंसिल के निर्णय के लिए रहेगी, पहले समिति द्वारा विचार किया जाना चाहिए।

समितियों तथा पदाधिकारियों के बीच सम्बन्ध (The Relations between Committees and Officers)

अब यह सभ्य है कि पदाधिकारियों का निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ सम्बन्ध के अन्य पहलुओं को, जिसकी चर्चा हमलोग पहले कर चुके हैं, और अधिक स्पष्ट रूप से देख सकते हैं अर्थात् पदाधिकारियों का समिति या समितियों के साथ सम्बन्ध, जिनके काम से उन्हें सम्पर्क रहता है और यह सम्बन्ध पदाधिकारियों के सम्पूर्ण कौंसिल के साथ सम्बन्ध से विभिन्न है। यह प्रत्यक्ष हो गया होगा कि प्रत्येक हालत में उसका पहला सम्पर्क समिति के साथ ही होता है। वह समिति के समक्ष ही, उन सभी बातों का विवरण, जिनका निर्णय, उसके कार्य-क्षेत्र से बाहर रहता है, प्रस्तुत करता है। कौंसिल के उत्तरदायित्व के क्षेत्र की अधिक बातें, समिति की प्रत्येक बैठक में, सम्बन्धित विभागीय अध्यक्ष के द्वारा प्रस्तुत विवरण या टाउन क्लर्क द्वारा पेश किए पत्राचार के आधार पर ही उत्पन्न होती है। टाउन क्लर्क, स्थानीय प्राधिकारियों और बाहरी दुनिया के बीच सवाद-वहन या संचारण का जरिया है और जिसके द्वारा, उन पत्राचारों को छोड़कर, जो अन्य विभागीय अध्यक्षों द्वारा अपने-अपने कार्यक्षेत्र की बातों के लिए किए जाते हैं, सभी पत्राचार किए जाते हैं। एक पदाधिकारी, अपनी समिति के समक्ष दिए जाने वाले साधारण विवरण में, किए गए

कामों के बारे में विवरण देगा, उन समस्याओं की रूप-रेखा प्रस्तुत करेगा जिनमें ध्यान देने तथा निर्णय करने की जरूरत है, तथा अन्य कई बातों पर अपने सुझाव तथा सिफारिशों को प्रस्तुत करेगा। पदाधिकारियों द्वारा किए गए कामों में से अधिकांश इस प्रकार के रहते हैं जो निस्सन्देह प्रबंध सम्बन्धी, कार्य-सम्बन्धी या प्रशासकीय ढंग के होते हैं और जिनके लिए समिति की या कौंसिल की विशेष स्वीकृति लेने की आवश्यकता नहीं होती जब तक कि वह वित्तीय निर्दिष्टि (allocation) के अन्तर्गत रहता है। फिर भी इस क्षेत्र के अतर्गत आनेवाले प्रश्न तथा सिद्धांत और नीति से सम्बन्ध रखनेवाले प्रश्नों के बीच एक विभाजन-रेखा है, जिसे हमेशा आसानी से नहीं खींचा जा सकता है, और विभागीय अध्यक्ष को साधारणतया कई बार अपने निश्चित धार्मिक विवरण में उन बातों को प्रस्तुत करना पड़ता है जिनके सम्बन्ध में वह समिति का निर्देश पाना आवश्यक समझता है। जब कोई पदाधिकारी एक नई योजना प्रस्तुत करता है, स्वामी आदेश साधारणतया उसे वाच्य करते हैं कि वह उस विषय के सम्बन्ध में उन अधिकारियों को भी, जो अन्य पदाधिकारियों द्वारा दिए गये हैं, धर्ती रखें और कुछ ही क्षणों में उसका प्रस्ताव एक विशेष विवरण का रूप धारण कर लेगा जिसके साथ अन्य पदाधिकारियों का संक्षेप लेख (Memorandum) भी लगा हुआ रहेगा, उदाहरण के लिए, किसी इंजीनियरिंग विवरण के साथ कानून-सम्बन्धी तथा वित्तीय संक्षेप-लेख या स्मारक लगा हुआ रहेगा।

छोटे छोटे प्राधिकारियों में, कभी-कभी पदाधिकारीयण मौखिक रूप से ही विवरण पेश करते हैं या बैठक में विवरण-पुस्तिका से अपना विवरण पढ़कर सुनाते हैं। बड़े प्राधिकारियों के यहाँ यह प्रचलन है कि बैठक के लिए विनिरित कार्य-सूची (Agenda) के साथ-साथ लिखित विवरण की प्रतिलिपि भी अग्रिम रूप से ही बाँट दी जाती है, और यही एकमात्र संतोषजनक उपाय है जिसके द्वारा,

जहाँ बहुत अधिक तथा जटिल कार्य हैं, जैसा कि आजकल प्रत्येक प्रनार के प्राधिकारी में हैं, काम चलाया जा सकता है। कौंसिलरों को, किसी प्रश्न पर, बैठक में विचार विमर्श करने के पहले, उससे सम्बन्धित आँकड़ों तथा वातों पर विचार करने के लिए मौका मिलना चाहिए। लिखित विवरण के कारण, अंतिम समय में लाई गई वातों पर शीघ्रता से होनेवाले निर्णय पर भी रोक लग जाती है और विभिन्न विभागों को यह प्रणाली यह शिक्षा प्रदान करती है कि वे अपनी सामग्रियों को उचित रूप में एकत्रित करके समिति के विचार के लिए प्रस्तुत कर। इतना ही नहीं, अच्छे शासन का यह मूल तत्व है कि किसी काम के लिए उत्तरदायित्व को स्पष्ट रखा जाय, और इसलिए महत्वपूर्ण विषयों में, वे आँकड़ों जो पदाधिकारी द्वारा दिए गए थे और जिसके अनुसार समिति ने काम किया और वह सलाह जो पदाधिकारी ने दी थी, लिखित रूप में रहनी चाहिए। अन्ततः यह आवश्यकता कि पदाधिकारी को अपने आँकड़ों तथा प्रस्ताव को लिखित रूप में प्रस्तुत करना चाहिए और बैठक में पेश करने के लिए या सामूहिक विचार-विमर्श के पहले, उस पर व्यक्तिगत रूप से अच्छी तरह जाँच-पड़ताल कर लेनी चाहिए, उसे इसके लिए अभ्यस्त बना देती है कि वह अपने प्रस्तावों पर अच्छी तरह सोचे तथा उसे स्पष्ट, ठोस तथा निश्चित रूप में पेश करे। समितियों की बैठक के पहले उन्हें लिखित विवरण की एक प्रतिलिपि देने में कुछ खर्च तथा बहुत झंझट है, किन्तु यह खर्च तथा झंझट या परेशानी उठाने योग्य है।

समिति-सभापति का वर्तव्य

(The Role of Committee-Chairman)

नगरपालिका की प्रशासनकीय प्रणाली की आन्तरिक गहराई में हमलोग नहीं पहुँच सकेंगे अगर हमलोग समितियों के सभापतियों द्वारा किए गए कार्यों का विवरण देना यहाँ छोड़ दें। व्यावहारिक रूप में,

उनका काम वाद-विवाद के नियंत्रण की सीमा से बहुत अधिक होता है। व्यावहारिक रूप में यह आवश्यक हो जाता है कि, पदाधिकारियों और समितियों के बीच स्थापित निकट सम्पर्क को, उसी प्रकार निकट तथा और अधिक सम्पर्क पदाधिकारियों और समितियों के समापति के बीच स्थापित करके, और अधिक घनिष्ठ किया जाय। बैठकों के बीच की अवधि में बहुत आवश्यक समस्याएँ उत्पन्न होती हैं और जिन्हें पदाधिकारियों की, जो कानून की दृष्टि में कौंसिल के बदले में बाहरी दुनिया के साथ काम करने के लिए, एकमात्र एजेंट हैं, मुल्जाना पड़ता है तथा शीघ्रतापूर्वक उन सम्बन्ध में निर्णय करना पड़ता है। ऐसी परिस्थितियों में, जबतक समिति की एक विशेष बैठक नहीं बुलाई जाय और जो रास्ता हमेशा व्यावहारिक तथा समभव नहीं है, पदाधिकारी को निर्णय के लिए उत्तरदायित्व लेना आवश्यक है और साधारणतया उनके द्वारा किए गए कामों को कौंसिल को मान्यता देनी पड़ेगी। ऐसी परिस्थितियों में यह रिवाज है कि पदाधिकारी समिति के समापति से विचार-विमर्श करे, और यद्यपि ऐसे अवसरों पर समापति द्वारा पदाधिकारी को कोई काम करने या किसी प्रकार का निर्णय करने के लिए जो प्राधिकरण (Authorisation) दिया जाता है, वह कानूनी दृष्टि से अमान्य (invalid) है (कौंसिल के किसी एक सदस्य को यहाँ तक कि समापति को भी नहीं, कौंसिल के बदले में कानूनी रूप से काम करने का अधिकार दिया जा सकता है), फिर भी वास्तव में पदाधिकारी समापति की सलाह या निर्देश के अनुसार काम करता है। समापति में अत्यन्त रूप से यह धारा की जाती है कि वह समिति के विचार को कहने में समर्थ हो सकेगा और वह यह भी जानेगा कि जब वाद में होनेवाली अभिपुष्टि (Confirmation), और अगर आवश्यकता पड़े तो कौंसिल की अभिपुष्टि पर, सुरक्षित रूप से निर्भर किया जा सकता है। समिति के समापति से यह अपेक्षा की जाती है कि वह समिति के लिए और तथा कान का काम करता है।

जिस प्रकार, किसी विभाग के काम की अधिक जानकारी के लिए कौंसिल, समिति की ओर देखता है, उसी प्रकार समिति अपने काम से पूरी तरह अवगत होने के लिए, और सदस्यों की अपेक्षा साधारणतया अपने सभापति की ओर देखती है। फिर, चूँकि किसी बैठक का काम और अधिक अच्छी तरह होगा अगर उसका सभापति, बैठक में होनेवाले कार्यों के बारे में विशेष विवरण पहले ही से, अच्छी तरह जानता रहता है, यह रिवाज है कि प्रत्येक विभागीय अध्यक्ष (Departmental head) उन महत्वपूर्ण बातों से, जिनपर वह विवरण प्रस्तुत करने-वाला है सभापति को अच्छी तरह अवगत करा दें तथा उन पर पहले ही उसके साथ राय-मशविरा कर लें। सभापति को कौंसिल के सम्बन्ध में भी बहुत महत्वपूर्ण कार्य करना रहता है और संभवतः ये कर्तव्य अन्य सभी कर्तव्यों से अधिक महत्वपूर्ण हैं। वह सभापति ही है जिसे उन मुद्दों, प्रस्तावों तथा सिफारिशों की, जिन्हें समिति कौंसिल के समक्ष पेश करना चाहती है, पूरे विस्तार के साथ व्याख्या करनी पड़ेगी तथा समिति के किसी काम या विवरण के ऊपर होनेवाले वाद-विवाद में उसे प्रवक्ता (Spokesman) का काम करना पड़ेगा। फिर अपनी समिति के विवरण या प्रस्ताव को कौंसिल में प्रस्तुत करते समय, सभापति जो प्रारम्भिक भाषण देता है, उसीके द्वारा साधारण जनता को स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यों तथा नीतियों के बारे में आसानी से जानकारी प्राप्त हो जाती है।

यह प्रत्यक्ष है कि कौंसिल के निर्वाचित कार्यकर्त्तियों या कर्मचारियों में से समितियों के सभापति वास्तव में बहुत महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं (प्रशासकीय दृष्टिकोण से)। फिर भी, उनका काम वास्तव में सम्बन्ध स्थापित करने का है। उनका अपना कानूनी अधिकार नहीं है, और व्यक्तिगत रूप से जो अधिकार वे काम में लाते हैं, उन्हें वे, मेयर की तरह, प्रधानतया अपने व्यक्तित्व तथा आदर के कारण ही आकर्षित कर पाते हैं। पूरे तौर पर विचार करने से यह

कहा जा सकता है कि इंग्लैंड के स्थानीय शासन में समितियों के सभापति के कर्तव्य के विकास में, बहुत अधिक दबाव और परेशानी का समय, इसकी कार्यकुशलता में पर्याप्त असहान दिया है, किन्तु कुछ स्थानों में अनौपचारिक तथा गैर-सरकारी ढंग से, सभापति जो वास्तविक शक्ति प्राप्त कर लेता है उसका परिणाम बहुत असतोषजनक होता है और सभापति सीजर (Caesar) जैसा बन जाता है। विचार करने से पता चलेगा कि ऐसी स्थिति के विकसित होने से पहले ही उसे अच्छी तरह रोकने के लिए, प्रमुख पदाधिकारियों और सबसे अधिक टाउन क्लर्क की सिर्फ असह्यता (integrity) ही नहीं बल्कि अखण्डता और शक्ति ही काम में आ सकती है अर्थात् इन्हीं की अखण्डता और शक्ति वैसे स्थिति को आने से रोक सकती है। साधारण रूप से पदाधिकारियों का तथा खास करके टाउन क्लर्क का कौंसिल के प्रति कर्तव्य है, जो सभापति या समिति के प्रति कर्तव्य का अतिक्रमण (transcends) करता है और अगर वे सतुष्ट हो कि इन दोनों में से कोई अपनी शक्ति का दुरुपयोग कर रहा है तो पदाधिकारियों का कर्तव्य है कि उस स्थिति को कौंसिल की जानकारी में ला दें।

कौंसिल की कार्य-पद्धति (Council Procedures)

अब जिस प्रणाली की रूपरेखा खींची जा रही है, वह कौंसिल की बैठक की कार्य-पद्धति बतलाती है। कौंसिल में होनेवाले अधिक वाय समिति के विवरणों तथा सिफारिशों के कारण उत्पन्न होते हैं; और आजकल इस प्रकार उत्पन्न होनेवाले कामों का परिमाण इतना अधिक होता है कि इसके लिए उपाय विचारना पड़ा कि कौंसिल की बैठकों के लिए एसी कार्य पद्धति बनायी जाय जो सीधता से कामों का निपटा सके। अब जा प्रणाली अपनाई जा रही है वह यह कि

सम्बन्धित समितियों के सभापति के द्वारा प्रस्ताव लाये जाने पर तथा उप-सभापति द्वारा उसके अनुमोदन किए जाने के बाद, टाउन क्लक प्रत्येक समिति के सञ्चित कार्य-विवरण (minutes) तथा सिफारिशों के नाम तथा सख्या को पुकारता है। इस प्रकार प्रत्येक के नाम तथा सख्या पुकारे जाने के बाद, प्रश्न पूछे जा सकते हैं तथा सभापति द्वारा उसका जवाब दिया जाता है, ज्यों-ज्यों प्रत्येक को पुकार होती है, किन्तु वाद विवाद नहीं होता है। अगर कोई सदस्य किसी बात से सहमत नहीं होता है, तो वह औपचारिक रूप से सिर्फ अपना विरोध पेश कर देता है। अगर कोई औपचारिक आपत्ति (formal objection) भी नहीं रहती है, तो यह मान लिया जाता है कि वह बात सर्वसम्मत से मान ली गई। जब सभी समितियों को पुकार समाप्त हो जाती है, उसके बाद, और उससे पहले नहीं, जिन बातों पर विरोध पेश किया गया रहता है, उन्हें वाद-विवाद के लिए रखा जाता है। यह प्रणाली निर्विरोध बातों के सम्बन्ध में कार्य को शीघ्र समाप्त करने में सहायता पहुँचाती है और सिर्फ उन बातों पर जिनमें विरोध पेश किया गया रहता है, वाद-विवाद केन्द्रीभूत रहता है। इसके कारण यह भी पहले ही शान्त हो जाता है कि विवादास्पद विषयों को किस सिलसिले से पेश किया जायगा तथा उनका दायरा क्या है। ऐसी प्रणाली के अभाव में, कोई एक विवादास्पद विषय, अगर उसे साधारण तरीके से प्रस्तुत किया जाय, बैठक का पूरा समय ले ले सकता है और बहुत-से निर्विरोध रूप से होनेवाले कार्य दूसरी बैठक या स्थगित बैठक के लिए पड़े हुए रह जायेंगे और ऐसा होने से बहुत देर हो जा सकती है। यह प्रणाली इस प्रकार की है कि अगर उचित रूप से स्थायी आदेश द्वारा नियन्त्रित हो तो यह वाद-विवाद की पद्धति को बहुत स्पष्ट कर देगा।

स्थायी आदेशों में साधारणतया यह निवेश (provision) है कि पूरे कौंसिल की बैठक में किसी विषय पर विचार करने के लिए

पूर्व सूचना दी जा सकती है, किन्तु कई प्रशासकीय नियंत्रण की अवहेलना की जा सकती है अगर किसी कार्य के लिए समिति के द्वारा साधारणतया अपनाधी जानबाली पद्धति को छोड़कर दूसरी तरीका अपनाया जाय। कुछ कौंसिलो के स्थायी निर्देश में यह व्यवस्था है कि कई प्रस्ताव लाने के लिए सूचना के स्वीकृत हो जाने पर भी, उस विषय को उससे सम्बन्धित समिति में विचार तथा प्रतिवेदन के लिए भेज दिया जायगा। उनलोगो को जो इन परिस्थिति से अच्छी तरह अवगत नहीं है, यह रिवाज अनोखा मालूम पड़ेगा किन्तु यह निस्सन्देह है कि बिना पूरी जानकारी के, शीघ्रता से होनेवाले निर्णयो को यह रोकता है।

पूरे तौर पर विचार करने से यह कहा जा सकता है कि बड़े प्राधिकारियो में "पूरी कौंसिल" ऐसी सस्था बन रहा है जो स्वीकृति प्रदान करता है, मोटा-मोटी नियंत्रण रखता है तथा नीति के सम्बन्ध में किसी किसी महत्त्वपूर्ण विषयो पर वाद विवाद करता है। सतुलित दृष्टिकोण से विचार करने पर, यह जंसा है वैसा ही होना चाहिए। कौंसिल को जो प्रशासन को किसी छोटी बात पर एक या दो घंटे के लिए वाद-विवाद करता है, और नीति सम्बन्धी प्रमुख बातो को बिना पूरी व्याख्या तथा प्रतिपादन के छोड़ देता है, जन-नायक का काम करते हुए कहा जा सकता है किन्तु उसे अधिक जन-तांत्रिक नहीं कहा जायगा और यह प्रत्यक्ष है कि उसमें प्रशासकीय बुद्धि की कमी होगी। स्थानीय शासन के वास्तविक कार्यक्षेत्र उनकी समितियाँ हैं। यह अपसोस की बात है कि यह व्यवस्था जो प्रशासकीय कारणो से अत्यावश्यक तथा हितकर है, कौंसिल की पूरी बैठक को कभी-कभी, एक याहरी दर्शक की दिलचस्पी से चर्चित कर देती है। अगर समितियो के समापति अपने प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करते समय, थोडा प्रवास करें तो इस स्थिति में सुधार लाया जा सकता है।

कौंसिल की कार्यवाही समिति की कार्यवाही की अपेक्षा अधिक

औपचारिक (formal) होती है और वे साधारणतया, वाद विवाद के नियम द्वारा, जो स्थायी आदेश के भाग हैं नियंत्रित होती हैं । इस प्रकार के नियमों की प्रत्यक्षता और अधिक आवश्यकता होती है जब सभा बड़ी होती है । वार्षिक बैठक (Annual Meeting) में किए जानेवाले कार्यों को छोड़कर चौरो या पाउटी कौंसिल की बैठक में कोई कार्य नहीं किया जा सकता है जबतक कि बैठक का सूचना कम-से कम पूरे तीन दिन पहले न दी जाय तथा उसके साथ-ही-साथ कार्य के बारे में स्पष्ट रूप से नहीं लिख दिया जाय । यह कभी-कभी लोग भूल जाते हैं कि यह नियम सविधि द्वारा निर्धारित (Statutory) तथा आज्ञामुचक (mandatory) है और कौंसिल की स्वीकृति से इसे नहीं हटाया जा सकता है । और यह आश्चर्य की बात है कि यह नियम डिस्ट्रिक्ट कौंसिल के लिए नहीं लागू है । यह सम्बन्धित कौंसिल के स्थायी आदेश के ऊपर निर्भर करता है कि यह नियम समितियों के लिए लागू है या नहीं ।

लोकल औथोरिटीज ऐडमिशन ऑफ दी प्रेस टू मीटिंग्स ऐक्ट १९४८ (Local Authorities Admission of the Press to Meetings Act 1948) के अनुसार प्रेस को कौंसिल की बैठक में प्रवेश का अधिकार मिला है, किन्तु कौंसिल को अधिकार है कि इस सम्बन्ध में एक विशेष प्रस्ताव ला करके, जन हित के आधार पर, उन्हें बैठक में आने से बचित कर दे । समितियों की बैठक में प्रेसवालों को आने के लिए इस प्रकार का अधिकार नहीं दिया गया है, किन्तु स्थानीय प्राधिकारियों को स्वयं यह अधिकार है कि प्रेसवालों को वे अपनी समिति के बैठक में बुलावें । बहुत ही कम प्राधिकारी ऐसा करते हैं ।

ऐसे अवसर आते हैं, जब पूरा कौंसिल स्वयं समिति के रूप में बैठता है, उदाहरण के लिए, जब नीति-सम्बन्धी समस्याएँ इतनी बड़ी रहती हैं कि उनका विस्तृत रूप से विचार भी किया जाय तथा स

के रूप बैठे हुए पूरे कौंसिल में भी गुप्त रूप से विचार कर लिया जाय, इसके पहले कि वह सरकारी तौर पर सिफारिश के रूप में सूत्र-बद्ध होकर कौंसिल की खुली बैठक में आवें। जब पूरा कौंसिल समिति के रूप में बैठता है, उस वक़्त किए गये निर्णय तथा निश्चय को कौंसिल के औपचारिक अधिवेशन में अभिपुष्टि (Confirmation) के लिए रखना पड़ता है। किन्तु यह स्थिति स्थानीय प्राधिकारी को १९४८ ई० के अधिनियम के अनुसार प्रस्ताव लाकर, प्रेस-वालों को औपचारिक बैठको से भी वंचित कर, उनकी अनुपस्थिति में बंध तथा अंतिम निर्णय लेने के अधिकार को नहीं रोकती। इस प्रकार समिति के रूप में बुलाये गये पूरे कौंसिल की बैठक की स्थिति एक समिति जैसी ही रहेगी और यहाँ तक कि जब, एक औपचारिक बैठक में यह मान लिया जाता है कि किसी प्रस्ताव को "समिति" में भेज दिया जाय और प्रेस को उससे वंचित रखा जाता है, कौंसिल बहुधा अपना खुला अधिवेशन बुलाता है जिसमें समिति रूपी कौंसिल में विचार किए गये विषयो पर अपना निर्णय लेता है तथा उसे अभिलेख (record) के रूप में बना देता है।

संक्षिप्त विवरण तथा प्रतिवेदन (Minutes and Reports)

समितियाँ अपनी कार्यवाही या सिफारिशों को कौंसिल के समक्ष संक्षिप्त विवरण (Minutes) या प्रतिवेदन (reports) के रूप में पेश करती हैं, जो छपी हुई रहती हैं तथा सूचना और कार्य-सूची (agenda) के साथ-साथ या ठीक उसके बाद ही बाँट दिए जाते हैं। हमलोगों को यहाँ इस प्राविधिक (technical) प्रश्न पर विचार करने की आवश्यकता नहीं है कि संक्षिप्त विवरण तथा प्रतिवेदन में किसे बाँट दी जाय। जिस किसी भी रूप को अपनाया जाय, इतना है कि जिस रूप में समिति कौंसिल के समक्ष अपना विवरण

प्रस्तुत करें, उसे कई उद्देश्य की पूर्ति करनी चाहिए। सक्षिप्त विवरण या प्रतिवेदन समिति के कार्यों या सिफारिशों को ऐसा रूप दे, जो यह निश्चित कर दे कि कौंसिल उसे अच्छी तरह स्पष्ट रूप से समझ रहा है जो उससे कहा जा रहा है या जो सलाह उसे दी जा रही है। इनमें सबधित विभागों तथा पदाधिकारियों के लिए खूब सरावधानों से गठित शब्दों में निर्देश रहने चाहिए; और अन्ततः जहाँ तक कानूनी सीमाओं और प्रशासकीय आवश्यकताओं के अन्तर्गत गुजाइश है, उसके अन्दर ऐसी जानकारी रहनी चाहिए कि जब कार्यवाही प्रेस के द्वारा प्रकाशित की जायगी तो साधारण जनता, विचार की गई समस्याओं के सम्बन्ध में मोटा-मोटी तौर पर समझने में समर्थ हो सके। इन तीनों प्रकारों के विचारों में सामञ्जस्य स्थापित करना आसान नहीं है। ये टाउन वर्क के निर्णय-बुद्धि तथा प्रारूप तैयार करने की कला पर काफी बोझ डालते हैं खासकर जब प्रदन उपमान लेख (libel) के कानून से सबधित रहते हैं जिससे स्थानीय प्राधिकारी नहीं मुक्त हैं।

स्थायी आदेश (Standing Orders)

प्रशासकीय प्रक्रिया (Administrative Process) का जो विवरण पीछे दिया गया है, वह इसकी प्रारम्भिक विशेषताओं का सिर्फ एक खाका है। कौंसिल की समितियों, विभागों तथा पदाधिकारियों के सम्बन्धों में निकटतम समाधान (adjustment) की आवश्यकता होगी अगर सन्तोषजनक नियन्त्रण, सामञ्जस्य तथा उत्तम रूप से अधि-शासी (executive) कार्य करना हमारे उद्देश्य है। इसी कारण से, यह अत्यन्त आवश्यक है कि उस प्रणाली को, जिसे एक स्थानीय प्राधिकारों अपनी स्थानीय परिस्थिति और अनुभव के अनुसार उद्विकसित (evolves) करता है, उसे इस प्रकार एक रूप दे देना चाहिए कि

प्रत्येक व्यक्ति उसे जान सके या आसानी से पता लगाने में समर्थ हो सकें कि वह क्या है और दैनिक कार्यक्रम तथा व्यवहार में उसके अनु-
 रूप काम करने के लिए क्या करना चाहिए। इस प्रकार का प्रतिरूप
 (embodiment) बहुत उचित रूप से तथा मुविधा के माध्यम से स्थायी
 आदेश (standing orders) के रूप में बनाया गया है। यह
 साचना बहुत बड़ी गलती है कि ये निर्णय कौन्सिल की बैठकों के वाद-
 विवाद से सम्बन्धित नियम हैं। इसे कौन्सिल की प्रशासकीय व्यवस्था-
 सम्बन्धी शान्ति का पूर्ण समग्र होना चाहिए, इसे सभी प्रशासकीय
 नियमों का, जो व्यावहारिक रूप में उद्बिक्त हो रहे हैं या
 समय-समय पर प्रस्ताव के रूप में निर्धारित किए जाते हैं, एक सिल
 मिलेवार तथा क्रमबद्ध प्रतिरूप होना चाहिए। यह निरर्थक है कि
 प्रशासकीय पद्धतियाँ तथा आवश्यकताओं के सम्बन्ध के प्रस्ताव पुराने
 मसिखे विवरण तथा छिट-पुट कागजातों के बीच पड़े रहें जहाँ विभा-
 गीय अध्यक्ष तथा उनके अधीनस्थ कर्मचारी आसानी से नहीं पहुँच
 सके। एक पूर्ण तथा विस्तृत स्थायी आदेशों का समग्र, जैसा कि अन-
 मिश्र लोग समझते हैं, "पदाधिकारियों की विचारधारा" का एक चिह्न
 नहीं है, बल्कि अच्छी तरह सोची गई तथा आजमाई गई प्रशासकीय
 प्रणाली को, जो अच्छी तरह चलायी जा रही है, अभिव्यक्ति है।

किन्तु इस प्रणाली को, जो तिनकी ही विस्तृत क्या न हो, परि-
 वृत्तशील समझना चाहिए। प्रत्येक वर्ष, स्थानीय शासन की एक-
 एक सेवा में पचास परिवर्तन होना है और इस प्रकार के परिवर्तनों
 का प्रशासकीय यंत्रविधि पर प्रभाव पड़ना अवश्यमावी है और विंगप
 रूप में निर्मित क काम के संगठन पर तथा विभागीय बनावट पर बहुत
 प्रभाव पड़ता है। समय-समय पर प्रणाली का पुनर्विलोकन होना
 चाहिए, और चूंकि यह प्रणाली स्थायी आदेशों में निहित है या उन
 निहित होना चाहिए, इस प्रकार के पुनर्विलोकन का सर्वोत्तम उपाय
 यह है कि प्रत्येक वर्ष उसमें मसिखे किया जाना चाहिए और विशेष

रूप से स्थायी समितियों तथा उनके बीच शक्तियों के वितरण के सम्बन्ध की कार्य-मदति का वार्षिक पुनर्विलोकन होना चाहिए। योग्य तथा कार्यकुशल स्थानीय प्राधिकारी यही रिवाज कायम किए हुए हैं। कहीं-कहीं पर, प्रवर समिति (Selection Committee) द्वारा जो चुनाव के बाद, आगामी वार्षिक बैठक (Annual Meeting) में समितियों के निर्माण तथा सदस्यों के धारे में अपनी सिफारिश पेश करने के लिए बैठती हैं, टाउन-क्लर्क के प्रतिवेदन और सिफारिश के बाद स्थायी आदेशों में सशोधन किए जाते हैं। अन्य स्थानों में यह काम "जेनरल परपोजेज कमिटी" (General Purposes Committee) द्वारा किया जाता है।

तुलना

(Comparisons)

प्रशासन की नगरपालिका-प्रणाली की अपनी विशेषताएँ तथा गुण हैं। ये इस बात पर निर्भर करते हैं कि प्रशासन स्थानीय होता है जो स्थानीय एजेंसी द्वारा चलाया जाता है और जो स्थानीय उपभोक्ताओं या नागरिकों के लिए स्थायी पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण के अन्तर्गत चलाया जाता है। किन्तु यह समिति सगठन की बदौलत ही है कि ये विशेषताएँ और अधिक रूप में तथा आसानी से प्राप्त की जा सकती हैं। शायद प्रशासन के किसी दूसरे क्षेत्र में यह संभव नहीं कि इस हद तक सरकारी यत्र निर्वाचित प्रतिनिधियों के नियंत्रण में हो या जैसा हम-लोग बतला चुके हैं, उस प्रकार विशेषज्ञ तथा नीसिखुए लोग मिलकर नीति का निर्धारण करते हैं। फिर भी सिर्फ निर्वाचित सदस्यों और पदाधिकारियों के सम्बन्ध के कारण ही नगरपालिका की प्रशासकीय प्रणाली की विशेषताएँ नहीं हैं। इस प्रणाली के कारण यह संभव रहता है कि नगरपालिका यत्र तथा जिन उपभोक्ताओं और नागरिकों की यह सेवा करता है उनके बीच निकट तथा हितकर सम्पर्क स्थापित

रहता है । स्थायी समिति एक ऐसी समिति है जिसके पास उन सभी नागरिकों की, जिनकी सेवा की जाती है, प्रत्यक्ष रूप से पहुँच रहती रहती है और यह समिति उनकी शिकायतों, आलोचनाओं तथा सुझावों का संग्रह करती है । समिति-कक्ष एक ऐसा केन्द्र बिन्दु है जहाँ इन्हे पेश किया जा सकता है तथा जिन व्यक्तियों पर, उन सेवाओं को चलाने का उत्तरदायित्व है, उसके साथ बातचीत करके उनकी जाँच की जा सकती है ।

संसदीय क्षेत्र की परिस्थितियाँ निश्चित रूप से भिन्न हैं । सिद्धातत कार्यपालिका संसद् के प्रति उत्तरदायी है, किन्तु संसद् अपने को, प्रारूप विधान (Draft Legislation) पर विचार करने के उद्देश्य को छोड़कर, स्थायी समिति के रूप में नहीं सगठित करती है तथा संसद् के सदस्य सरकारी कर्मचारियों को तथा उनके कामों को उस प्रकार नहीं जान सकते हैं जिस प्रकार स्थानीय कौंसिल तथा समिति नगरपालिका के विभागों को जानती हैं । वास्तव में सरकारी विभागों का काम इतना अधिक है, उनका कार्य-क्षेत्र इतना अधिक विस्तृत है तथा उनके और निर्वाचित सदस्यों के बीच इतना कम सम्बन्ध है कि संसद् का एक साधारण सदस्य मुश्किल से उनके काम को देख सकता है, उसे अच्छी तरह जानने तथा निणय करने की बात दूर रहे । वास्तव में संसदीय प्रश्नों द्वारा एक प्रकार की सुरक्षा है । फिर भी, नगरपालिका की स्थायी समिति द्वारा जो विकट रूप से तथा नियमित रूप से निगरानी रखी जाती है, उसका यह स्थान नहीं ले सकती है । इसके द्वारा (संसदीय प्रश्न) सावधानी बरती जाती है और काम के लिए उत्साह बढ़ाने की अपेक्षा, कभी-कभी अनावश्यक सावधानी की जाती है । जिन अवसरों पर तथा जिस मातावरण में ये पूछे जाते हैं, ये दंड प्रतिबंध (Sanction) का काम करते हैं । सरकारी कर्मचारियों की, नगरपालिका के कर्मचारियों की तरह ऐसा नहीं मिलता है कि निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ बैठकर

मैत्री-भाववाले वातावरण में विचार विमर्श करें या एकान्त में बैठकर अपनी सलाहों की उनपर होनेवाली प्रतिक्रियाओं की जांच करे।

वे सार्वजनिक सेवाएँ जो "सरकारी निगमों" (Public Corporation) या स्वीकृत बोर्ड्स (Boards) द्वारा चलायी जाती हैं और जिनपर निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा पर्यवेक्षण थोडा या बिल्कुल नहीं रहता है, वे ससदीय प्रश्नों की सुरक्षा से भी बिल्कुल मुक्त हैं। उन सबों में, उनके प्रबन्ध के लिए जो यत्र-समूह है, वह उस प्रकार का नहीं है जो उपभोक्ताओं के विचारों तथा हितों को स्पष्टतया ध्यान कर सके तथा उन्हें प्रबन्धकर्त्ताओं के ऊपर उस प्रकार से प्रकट कर सके जो उतनी आसानी से तथा स्वाभाविक ढंग से स्थानीय शासन के क्षेत्र में होता है। खैर, हमलोगों का यहाँ पर यह काम नहीं है कि उन उपायों के बारे में विवेचना करें जो सार्वजनिक सेवाओं के इन अन्य पहलुओं में अपनाये जा सकते हैं ताकि सार्वजनिक नियंत्रण के प्रति उत्तरदायित्व में वृद्धि हो सके, जो नगरपालिका के क्षेत्र में इतनी आसानी से तथा स्वाभाविक रूप से होता है, किन्तु नगरपालिका के प्रशासन के साथ भी पूर्ण न्याय नहीं होगा अगर उसकी खास-खास विशेषताओं को प्रकट नहीं किया जाय। वास्तव में प्रत्येक प्रणाली में कुछ त्रुटियाँ रहती हैं; और नगरपालिका-प्रणाली तथा समिति-प्रणाली की त्रुटियाँ, प्रधानतया इसकी विशेषताओं और गुणों से ही सम्बन्धित हैं। इनकी विवेचना हम दसवें अध्याय में करेंगे।

अध्याय ८

समिति-मंगठन (Committee Organisation)

समिति के भेद (Kinds of Committees)

समिति अभिन्नास (lay-out) के सिद्धान्तों तथा समिति-मंगठन (Committee Organisation) के मन्म पहलुओं पर विचार करने के पहले, हमलोग यह देखें कि समितियाँ कितने विभिन्न प्रकार की हैं।

सबसे पहला अन्तर सविधि द्वारा (Statutory) निर्मित तथा अनुमति द्वारा (Permissive) निर्मित समितियों में है। पहले प्रकार की समितियाँ वे हैं, जिन्हें स्थापित करने के लिए स्थानीय प्राधिकारी सविधि द्वारा बाध्य हैं और दूसरे प्रकार की समितियाँ वे हैं जिन्हें स्थानीय प्राधिकारी अपनी स्वेच्छा से बाध्य करती हैं। एमा करने के लिए उन्हें एक प्रकार की साधारण शक्ति मिली हुई है जो १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act 1933) में निहित है। सविधि द्वारा निर्मित समितियाँ साधारणतया उन अधिनियमों (Acts) के कारण बाध्य की जाती हैं जो नई सेवाएँ स्थापित करते हैं और जिसके लिए विधान मंडल (Legislature) ने मंगिति के द्वारा प्रशमन समझा और कभी-कभी इस बात की भी आवश्यकता

महसूस की कि जिस प्रकार की समिति कायम हो उसके लिए भी निर्देश कर दिया गया। कुछ हालतों में स्थानीय प्राधिकारी को सिर्फ यह निर्देश कर दिया जाता है कि वह सेवा को समिति द्वारा चलाए और यह समिति पहले से भी विद्यमान हो सकती है और नई भी कायम की जा सकती है। दूसरी हालतों में, स्थानीय प्राधिकारियों को यह निर्देश दिया जाता है कि सिर्फ उसी सेवा के लिए खास करके समिति कायम करें। ऐसी परिस्थितियों में, कभी-कभी स्थानीय प्राधिकारियों को समिति की रचना के बारे में भी निर्देशन किया गया है। इस प्रकार, शिक्षा, मातृ-सेवा और शिशु-कल्याण-सेवा तथा गृह निर्माण समिति की स्थापना के लिए जो व्यवस्था की गई है, उसके अनुसार यह आवश्यक है कि विशेष "हितो" के प्रतिनिधियों, या विशेष जानकारी या अनुभव वाले व्यक्तियों की विनियुक्ति (Co-optation) की जाय या कम-से-कम एक निर्धारित संख्या तक महिला सदस्यों को लिया जाय। इस प्रकार के वर्णन के काम में यह निरर्थक होगा कि सविधि द्वारा निर्मित समितियों की सूची दी जाय या उनमें लागू होनेवाले निर्देशनों का विवरण दिया जाय क्योंकि स्थानीय प्राधिकारियों के विभिन्न रूप के अनुसार वे भी विभिन्न प्रकार के होते हैं। पिछले अध्याय में इसे स्वीकृत किया गया था कि सविधि द्वारा निर्मित समितियों का क्षेत्र अधिक विस्तृत नहीं है और उनकी अपेक्षा उन समितियों का क्षेत्र बहुत अधिक विस्तृत है जिन्हें स्थानीय प्राधिकारी अनुमति प्राप्त रहने के कारण कायम करते हैं और जिसमें उन्हें स्वतंत्रता रहती है कि अपने विशेष कार्य-क्षेत्र के अनुकूल जिस प्रकार का समिति-संगठन वे चाहे कायम कर लें। फिर भी, तो भी यह कहा जा सकता है कि यह अधिक अच्छा होगा अगर सविधि द्वारा निर्मित समितियों के लिए सभी निर्देश उठा दिए जाते या उन्हें एकत्रित कर एक सरल निर्देश का रूप दे दिया जाता कि इतने सदस्य विनियुक्त (Co-opt) किए जायें और जिस संख्या का निर्धारण मंत्री के आदेश द्वारा होता, ऐसी व्यवस्था कर दी जाती।

ससदीय निर्देश में यह प्रवृत्ति रहती है कि वह गतिहीन बन जाय और फलस्वरूप उसमें अनियमितता आ जाती है । जब एक नई सेवा कायम की जाती है तो अक्सरहाँ यह बुद्धिमत्ता की बात हो सकती है कि इसके बारे में विशेष रूप से सावधानी बरती जाय कि उन व्यक्तियों को जिनका इसमें कुछ हित निहित है, इसके प्रशासन में भाग लेना चाहिए, किन्तु इस सम्बन्ध में दिए गए निर्देश कुछ समय के बाद अपनी उपयुक्तता खो बैठते हैं तथा प्राचीन बन जाते हैं । स्पानीय प्राधिकारियों के कार्य के संपूर्ण क्षेत्र में बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार समिति के अभिन्यास (lay-out) में संशोधन करने में, इस प्रकार के निर्देशों के अनुसार काम करने से रूकावट पैदा होती है ।

दूसरे प्रकार का अन्तर स्थायी समितियों (Standing Committee) तथा विशेष समितियों (Special Committee) में है । स्थायी समितियाँ वे हैं जिन्हें स्थायी प्राधिकारी अनिश्चित काल के लिए या प्रत्येक वार्षिक बैठक में नगरपालिका के प्रशासकीय वर्ष की संपूर्ण अवधि में काम करने के लिए नियुक्त करते हैं । साधारणतया स्वामी समितियाँ वे हैं जिन्हें कौंसिल के लगातार होने रहनेवाले कतब्यों में से उत्पन्न होने वाले कार्यों को सुपुर्द किया जाता है, उदाहरण के लिए, किसी विशेष सेवा का प्रबन्ध, या लगातार होने रहनेवाले किसी कार्य विशेष की पूर्ण करना तथा वित्तीय निमंत्रणों के स्थायी समितियों जो उस निधि के द्वारा, जो कौंसिल के मत द्वारा । उन्हें मिलती है, सेवाओं का प्रबन्ध करती है, सेवा समितियाँ (Service Committee) कहलाती हैं और जो किसी विशेष विभाग का प्रबन्ध करती हैं वे बहुधा विभागीय (Departmental) समितियाँ कहलाती हैं और ये उन सेवाओं से अलग हैं जिनका सिर्फ विभाग या विभागों द्वारा प्रबन्ध होता है । विशेष समितियाँ वे हैं जो किसी विशेष प्रश्न को हल करने के लिए या किसी अस्थायी आवश्यकता की पूर्ति के लिए, जो सुविधा के साथ स्थायी समिति के रूप में नहीं आ सकती

है, नियुक्त की जाती है। उदाहरण के लिए, इस प्रकार के काम वे हो सकते हैं—विसी नई समस्या, एक प्रस्तावित नई सेवा या किसी खास प्रशासकीय प्रश्न के सम्बन्ध में छानबीन करना। फिर भी, समय-समय पर इस प्रकार उत्पन्न होनेवाले कामों के लिए, नियमित रूप से विशेष समितियाँ नियुक्त की जाती हैं। उदाहरण के लिए, इस प्रकार की समिति प्रवर समिति (Solution Committee) है, जो स्थायी समिति के लिए सदस्यों के नाम का सिफारिश करने के लिए नियुक्त की जाती है तथा बहुधा उन्हें यह काम भी सुपुर्द किया जाता है कि स्थायी आदेशों में तथा स्थायी समिति के विचार के लिए विषयों में सशोधन लावें। इसका एक दूसरा उदाहरण यह समिति है जो कुछ स्थानीय प्राधिकारियों में मेयर को चुनने के लिए नियुक्त की जाती है। अब सभी कोई इस बात को महसूस करने लगे हैं कि चूंकि इस प्रक्रिया में लोगों के व्यक्तित्व के बारे में आवश्यक रूप से विवेचना का प्रश्न आता है, इसलिए सबसे अच्छा यही है कि एक समिति के माध्यम द्वारा, एक आन्तरिक विवेचना तथा समझौता की प्रक्रिया के बाद किसी के चुनाव के बारे में निष्कर्ष पर पहुँचा जाय। इसकी अपेक्षा कि कौंसिल की खुली बैठक में इस चुनाव पर वाद-विवाद किया जाय, यह अधिक अच्छा है कि उपर्युक्त समिति एक अनौपचारिक बैठक में अपनी सिफारिशों को पेश करे। कभी मेयरों का चुनाव वर्ष-प्रतिवर्ष विभिन्न दलों से होता है और यह कौंसिल के विभिन्न दलों की शक्ति के सन्तुलन पर निर्भर करता है। किन्तु जहाँ यह प्रचलन है भी, वहाँ पर भी साधारणतया एक मेयर को चुनने के लिए समिति (Mayorality Committee) नियुक्त की जाती है। विभिन्न दलों द्वारा मेयर के चुने जाने पर भी, कम-से-कम इतनी सुरक्षा अवश्य रहनी चाहिए कि जिस व्यक्ति को वह दल चुनता हो, वह अच्छे चरित्र का हो तथा उसका व्यक्तित्व मान्य हो। किसी भी हालत में, कौंसिल को मेयर

के लिए बेतन निर्दिष्ट करना पड़ता है, और इसका निर्दिष्ट और अधिक अच्छे ढंग से हो सकता है अगर उपयुक्त समिति की सिफारिश ली जाय तथा उस वर्ष में, जिसमें यह चुनाव किया जा रहा है, स्थानीय परिस्थितियों पर विचार कर लिया जाय तथा मेयर बननेवाले व्यक्ति से सम्पर्क स्थापित कर प्रस्ताव पेश किया जाय ।

समिति-निर्माण के लिए वैकल्पिक सिद्धान्त

(Alternative Principles for Forming Committees)

स्थायी समितियों को कार्य देने के लिए दो तरीके सोचे जा सकते हैं, पहला है बोर्डिल के कार्यकलाप के विभिन्न उद्देश्यों के अनुसार और दूसरा है उन कार्यों के भेद के अनुसार जो इसके कार्यकलाप में निहित हैं । पहले तरीके के अनुसार यह प्रचलन है कि कार्यों का वितरण सेवाओं के अनुसार होता है, यथा—स्वास्थ्य (Health), शिक्षा (Education) या जल-पूर्ति (Water supply) तथा प्रत्येक सेवा या सेवाओं के किसी खास समूह के लिए एक एक स्थायी समिति कायम की जाती है । दूसरे तरीके के अनुसार समितियों को स्थापना इस प्रकार होती—बानूनी तथा सचिवालय के कार्य के लिए एक समिति, वित्त-व्यवस्था के लिए एक समितिचिकित्सा सम्बन्धी कार्यों के लिए एक समिति, इंजिनियरिंग के कार्यों के लिए एक समिति, तथा इसी प्रकार से अन्य समितियाँ ।

ऊपर बनावे गये दोनों तरीकों में से पहला तरीका ही, इंग्लैंड के स्थानीय शासन में पहले अपनाया गया और आजकल भी उभी की प्रधानता है । काउंटी बोर्डिल और मेट्रोपोलिटन बोरो को वित्त समिति (Finance Committee) की स्थापना के बारे में निर्देश को छोड़कर, सविधि द्वारा समितियों को स्थापित करने के लिए दिए गए सभी निर्देश किसी खास उद्देश्य या सेवा के लिए स्थापित की गयी समितियों के सम्बन्ध में ही निर्देश रहते हैं । वास्तव में,

इसमें आशका की जा सकती है कि इसके विपरीत के सिद्धान्त के अनुसार समिति सगठन का पूरा काम सभव तथा व्यावहारिक हो सकता है या नहीं साधनों की ओर दृष्टि रखने से उद्देश्य की ओर देखने में रुकावट उत्पन्न होगी। जहाँ तक ज्ञात है, दूसरे सिद्धान्त के अनुसार समिति-कार्य के पूरे सगठन के लिए कभी चेष्टा नहीं की गई है। इस प्रकार स्थापित की गई समितियाँ लाभदायक होती हैं और वास्तव में पहले सिद्धान्त पर आधारित अभिन्यास के लिए एक अत्याज्य अनुबन्ध (adjunct) है। वित्त समिति (Finance Committee), स्टाफ समिति (Staff Committee) तथा कार्य समिति (Works Committee) ऐसी समितियाँ हैं जो किए जानवाले कार्य के अनुसार सगठित की जाती हैं, और इनमें से पहली दो समितियाँ आजकल इंग्लैंड के स्थानीय शासन में बहुत साधारण रूप में और इनके कारणों की विवेचना हम बाद में करेंगे।

तीन प्रकार के विचार हैं जिन्हें लेखक समझता है कि ध्यान में रखना अत्यन्त आवश्यक है जब किसी स्थानीय अधिकारी द्वारा समितियों की स्थापना तथा उनके बीच कार्यों के वितरण के बारे में निश्चय किया जाय। पहली बात तो यह है कि, कौंसिल के पूरे कारबार को, जो वास्तविक हो या जिसकी सम्भावना हो, इस प्रकार वितरित कर दिया जाय कि किसी खास विषय को किस महकमे में रखा जाय उसके सम्बन्ध में तनिक भी सन्देह नहीं रहना चाहिए। पिछले अध्याय में रख गये प्रमेय (proposition) से यह नियम निकलता है कि समितियों के चारों ओर प्रशासकीय प्रक्रिया इस प्रकार केन्द्रीभूत है कि कोई भी कारबार दूसरे किसी माध्यम से नहीं किया जा सकता है और अगर किया जायगा तो उसमें पर्याप्त हानि की आशका रहेगी अर्थात् बिना पूर्ण विचार के या बिना पर्याप्त आँकड़ों तथा विवरणों के निर्णय कर लिया जायगा। इसे निश्चित रूप से करने के लिए कि कार्यों का सम्पूर्ण तथा निस्सन्देहात्मक

वितरण हो सके, एक ही रास्ता है कि प्रत्येक समिति के वरतंब्यों की एक विस्तृत सूची बना ली जाय और जिसे, वार्षिक बैठक के वक्त इसकी नियुक्ति के समय दे दिया जाय या स्थायी आदेश के रूप में निहित कर दिया जाय, और, दोनों हालतों में, इस सूची को, विसी ऐसी प्रणाली के द्वारा, यथा, वार्षिक सशोभन, जिसके सध्वन्ध में पिछले अध्याय में कहा गया है, आधुनिकतम बनाकर रखा जाय। तौभी, किसी प्रकार के कर्तव्यों की सूची को बनाने में अधिक-से अधिक सावधानी बरतने के बावजूद भी, बाद में ऐसी-ऐसी बातें आवश्यक रूप से उत्पन्न हो सकती हैं, जो मौजूदा समिति को सुपुर्द की गई वरतंब्यों की सूची में नहीं शामिल रह सकती हैं। इस प्रकार की आकस्मिकता के समय काम करने के लिए कौंसिल को चाहिए कि बलग से एक समिति कायम कर दे जो इस प्रकार के विशेष रूप से नहीं निर्धारित कामों अपने हाथ में ले या इस प्रकार के बचे हुए कामों को विद्यमान समितियों में से किसी को सुपुर्द कर दे। एक साधारण कार्य-समिति (General Purposes Committee) की, जिसमें कौंसिल के सभी सदस्य रहते हैं, नियुक्ति की जाती है। यह समिति भ्रमणशील आयोग (Commission) का काम करती है, जिसमें स्थायी समिति से भुठभेद होती है, या अन्य समितियों के समझ के काम को फिर से नये रूप में रखती है या स्थायी समिति के रूप में कौंसिल (Council-in Committee) का काम करती है तथा नियमित रूप से, उन सभी कुत्सित बातों पर, १९०८ ई० के अधिनियम की धाराओं से बचने के लिए, प्रेस की अनुपस्थिति में विचार करती है। ये सब ऐसे रिवाज हैं जिनकी निन्दा कितने भी अधिक जोरदार शब्दों में की जाय, कम ही होगी, किन्तु ऐसे बचे हुए कामों के लिए, जो किसी खास समिति को नहीं सुपुर्द किए गये हैं, साधारण कार्य-समिति (General Purposes Committee) की स्थापना प्रस्तावनीय का परिचायक है। वित्त समिति (Finance Committee)

को ही साधारण कार्य समिति (General Purposes Committee) बना देने की प्रथा के सम्बन्ध में बहुत कुछ कहना है क्योंकि उन बातों के साथ, जो आकस्मिक रूप में उत्पन्न हो जाती हैं, साधारणतया वित्तीय बातें भी सम्बन्धित रहती हैं ।

समितियों के अभिन्यास (lay-out) में ध्यान देने योग्य जो दूसरी बात है वह यह है कि प्रलग-अलग समितियों के अन्तर्गत कर्तव्यों का समूह इस प्रकार बनाया जाय जो स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यकलाप की खास-खास शाखाओं के दायरे में पड़ते हों और उन्हें किसी खास समय में स्थानीय प्राधिकारियों के सदस्यों की स्वतन्त्र इच्छा पर नहीं छोड़ दिया जाय । कुछ महत्त्वपूर्ण सेवाएँ हैं, जिनके लिए यह प्रत्यक्ष है कि उनमें से प्रत्येक के लिए अलग-अलग एक समिति कायम की जाय, उदाहरण के लिए, शिक्षा (Education), गृह-निर्माण (Housing), जन-स्वास्थ्य (Public Health), स्वच्छता (Sanitation) छोटी-छोटी सेवाएँ भी हैं, जिनके लिए अलग-अलग समिति कायम करना उचित नहीं होगा । समितियों के संगठन के बारे में दूसरा सिद्धान्त जो प्रतिपादित किया गया है, वह इन्हीं सेवाओं के सम्बन्ध में बहुत महत्त्वपूर्ण होगा, क्योंकि इसका तात्पर्य यह है कि साधारणतया प्रशासकीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए तथा विशेष रूप से सामजस्य स्थापित रखने के ख्याल से, प्रधान उद्देश्य यह होना चाहिए कि कार्यकलाप के इन छोटे-छोटे क्षेत्रों को, जहाँ तक सम्भव हो, सर्वोत्तम ढंग से मिला दिया जाय । इसमें सन्देह नहीं कि कुछ ऐसी बातें हैं जिनमें नगरपालिका-यंत्र का समाधान मनुष्य के अनुसार करना होगा; किन्तु प्रशासकीय कार्य-कुशलता खराब समिति संगठन के कारण इतनी बिगड़ जायगी कि समिति-संगठन एक ऐसा क्षेत्र है जिसमें मनुष्य को यंत्र के अनुरूप अपने को बदलना चाहिए । प्रशासकीय दृष्टिकोण से विचार करने पर भी नगरपालिका के कुछ प्रकार के कार्यों का उद्देश्य, हमेशा प्रत्यक्ष

रूप से नहीं मालूम पड़ता है। विनियमन सम्बन्धी (regulative) बहुत प्रकार के काम हैं, जिनका वर्गीकरण करना कठिन है, और जिनका प्रत्यक्ष रूप से, किसी बड़ी सेवा को चलानेवाली समिति या अच्छी तरह निर्मित किसी कार्यसमूह के साथ संबद्धीकरण (affiliation) नहीं हो सकता है। इस प्रकार के कामों को किस प्रकार निबटारा जाय ? लेखक का सुझाव है कि साधारणतया यह और अधिक अच्छा होगा अगर इन कार्यों के लिए अलग-अलग समिति कायम करने की अपेक्षा इन विविध कार्यों को किसी प्रमुख समिति के कर्तव्यों की सूची के साथ जोड़ दिया जाय, किन्तु यह विचार वास्तव में तीसरे सिद्धान्त पर निर्भर है, जिसे हमलोग समिति के अभिग्राह के काम में पथ-प्रदर्शन के लिए नीचे प्रस्तुत कर रहे हैं।

संक्षेप में इसे इस प्रकार कहा जा सकता है कि "जितनी ही कम समितियाँ रहें, उतनी ही अधिक अच्छी बात होगी।" इस प्रकार स्पष्ट रूप में रखने से इस सिद्धान्त के खिलाफ आपत्ति हो सकती है। प्रत्यक्षत यह असंभव होगा कि बारबार को इस प्रकार कुछ समितियों के हाथ में केन्द्रीभूत करके दे दिया जाय कि प्रतिदिन सध्या समय छ या सात घंटे का अधिवेशन करने की आवश्यकता उन समितियों को पड़े। मानवीय दृष्टिकोण से भी कई विचारों पर ध्यान देना होगा। तौभी, इस सिद्धान्त में, सुधार लाने की दृष्टि से, बहुत गुण है। बहुत-से कौतिली में विशेष रूप से उनमें, जो अपने को अधिक प्रजातांत्रिक कहलाने में गौरव अनुभव करते हैं, यह प्रवृत्ति काम कर रही है कि काम अधिक अच्छा होगा अगर कई समितियाँ संगठित की जायें। सदस्यों के, जो सामान्य जन रहने हैं, किसी खास विषय पर, विशेष अनुभव या जानकारी को आवश्यकता से अधिक महत्त्व देने के ऊपर इस प्रकार की धारणा निर्भर करती है। यह इस प्रकार की भावना के कारण भी हो सकती है कि प्रत्येक कर्त्तव्य या प्रदान के लिए जो अत्यायी समय के लिए महत्त्वपूर्ण बन जाता है,

अलग से एक समिति कायम करना उत्साह और दृढ इच्छा का द्योतक है और इसका परिणाम और अधिक अच्छा हो सकता है। इसके सिवाय कि अधिकतम माना में सामजस्य स्थापित होने की समावना नहीं रहेगी, आवश्यकता से अधिक समितियों की स्थापना मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से भी खराब है। यह अच्छी तरह देखी हुई बात है कि प्रत्येक समिति में अपनी एक अलग विचार-धारा विकसित करने की प्रवृत्ति होने लगती है। यह स्वत. अच्छी हो सकती है किन्तु इसका एक महत्वपूर्ण पहलू यह है कि यह एक गलत प्रकार की स्वतन्त्रता की भावना ला देती है जो आसानी से दूसरी समितियों के साथ सघर्ष पैदा करती है। अगर प्रत्येक समिति, मौलिक रूप से अलग-अलग प्रकार के कामों में लगी हुई है तो अधिक मात्रा में क्षति नहीं पहुँच सकती है। अगर ऐसे क्षेत्रों में, जो एक दूसरे से असदृश नहीं हैं, बहुत समितियाँ रहती हैं, तो बहुत अधिक क्षति पहुँच सकती है। इस प्रकार की सभावनाएँ सिर्फ नगरपालिका के प्रशासन या नगरपालिका की समितियों के ही साथ नहीं हैं। सांविधानिक तथा प्रशासकीय यन्त्रविधि के अध्ययन करनेवाली द्वारा यह देखा गया है कि अगर दो समितियाँ साथ-साथ काम करने के लिए नियुक्त की जायें और यहाँ तक कि उनके मौलिक या आधारभूत हितों में कोई अन्तर नहीं भी हो, तो भी उनमें कुछ सघर्ष होना अवश्यभावी रहता है। इन्हीं सब कारणों से प्रशासन के क्षेत्र में इस सिद्धांत का पालन करना सर्वोत्तम है, जिसे मध्यकालीन तर्क-शास्त्रियों ने तार्किक विभाजन की प्रक्रिया के लिए अपनाया था। "सार-वस्तु को बहुत अधिक माना में जो ही नहीं बडने देना चाहिए।"

समितियों की रचना

(Composition of Committees)

समितियों का आकार बहुत अंश में स्थानीय प्राधिकारियों की इच्छा पर निर्भर करता है। बहुत अंश तक लोग इसे मानते हैं कि

छोटी समिति सर्वोत्तम ढंग से काम करती है, किन्तु काउंट्री कौंसिल जैसे स्थानीय प्राधिकारियों के मामले में, इस विचार के साथ अन्य भावना भी काम करती हैं और वह यह है कि क्षेत्र के विभिन्न हिस्सों से प्रतिनिधित्व का उचित सन्तुलन हो। अधिक घने शहरी क्षेत्रों में इस प्रकार की भावना की शायद ही आवश्यकता पड़ती है। छोटे तथा पुराने बौरों में से कुछ में यह भावना कि समितियाँ इस प्रकार संगठित की जायें कि प्रत्येक वार्ड से एक एक सदस्य लिए जायें, अभी भी काम करती है किन्तु बड़े-बड़े शहरों में इस सिद्धान्त को शायद ही काम में लाया जाता है। शहर के कौंसिलों में, जो राजनीतिक ढंग पर काम करती हैं, समितियों की सदस्यता अक्सरही राजनीतिक आधार पर निर्धारित होती है और प्रवर समिति (Selection Committee) की सिफारिशों को कार्यात्मक रूप दिया जाता है। इस प्रकार के शहरों में, प्रवर समिति स्वयं, और बटुषा मेयर के चुनाव के लिए समिति (Mayorality Committee) भी, प्रत्येक दलों से निर्धारित संख्या में सदस्यों से निर्मित होती हैं। स्थायी समितियों केस भाषति के चुनाव में भी दल की महत्ता की बात आ जाती है। वही-वही पर, प्रमुख दल, समापति के सभी स्थानों को कभी-कभी ले लेता है; और दूसरी हालतों में, समापतियों के पदों का वितरण विभिन्न दलों की शक्तियों के आधार पर किया जाता है।

१९३३ ई० के पहले, सविधि द्वारा स्थापित समितियों में से अधिकांश को निर्धारित संख्या में विनियुक्त किए गए (Co opted) सदस्यों को भी शामिल करना पड़ना था, जो उस सविधि द्वारा बताए गये महकमों से तथा बताए गये तरीके से चुने जाते थे, किन्तु उन्हें विनियुक्त करने (Co-option) की साधारण शक्ति नहीं थी। १९३३ ई० से, एक प्रवार का साधारण निवेश (provision) बना दिया गया है जिसके अनुसार स्थानीय पदाधिकारों, ऐसे व्यक्तियों को जो कौंसिल के सदस्य नहीं हैं, वित्त समिति (Finance Committee) को छोड़-

कर कौंसिल की सभी समितियों के लिए विनियुक्त कर सकते हैं, और इस प्रकार नियुक्त किए गए व्यक्ति साधारणतया विनियुक्त किए गए सदस्य कहलाते हैं। प्रत्येक समिति के सदस्यों में से दो-तिहाई सदस्यों का, स्थानीय प्राधिकारी का सदस्य होना आवश्यक है, ताकि कौंसिल द्वारा नियंत्रण के लिए पर्याप्त गुंजाइश रहे, अगर समिति को शक्तियों का प्रत्यायोजन (delegation) भी कर दिया जाय। यह साधारण शक्ति, सविधि द्वारा स्थापित समितियों के सम्बन्ध में की गई व्यवस्था में कोई बाधा नहीं पहुँचाती है। १९३३ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत जो नई शक्तियाँ दी गई हैं, उनका विस्तृत रूप से नहीं उपयोग हुआ है, और इसमें तनिक भी सन्देह नहीं है कि विनियुक्त करने की प्रथा को स्थानीय प्राधिकारी नहीं पसन्द करते हैं। प्रत्यक्षत इसका उद्देश्य यह था कि ऐसे व्यक्तियों को, जिन्हें विशेष ज्ञान या अनुभव हो और जिन्हें कौंसिलर के पूर्ण उत्तरदायित्व लेने के लिए न समय हो न प्रवृत्ति हो, सीमित क्षेत्र में, विनियुक्त कर उनकी सेवाओं को काम में लाया जाय। एक औसत कौंसिलर की यह धारणा रहती है कि कौंसिल के सदस्यों से यह नहीं आशा की जाती है कि उनमें विशेष प्रकार की योग्यताएँ हों, कि यह सर्वोत्तम होगा अगर, समिति, वास्तव में वह जो है उससे अधिक बनाने का ढकोसला नहीं करे। अर्थात् समिति सामान्य जनो से बनती है और सामान्य जनो से होनेवाले काम ही वह कर सकती है और सामान्य जनो के लिए उन्हें करना विशेष महत्त्व रखता है, और यह कि इन दिनों विशेष ज्ञान या अनुभव का काम उचित व्यक्तियों द्वारा अर्थात् पदाधिकारियों द्वारा किया जाता है। एक प्रकार की यह भावना भी काम करती है कि जिन व्यक्तियों पर सार्वजनिक उत्तरदायित्व रहता है, उन्हें लोकप्रिय निर्वाचन के द्वारा से गुजरना चाहिए अर्थात् उन्हें निर्वाचित होना चाहिए।

हमलोगो ने पहले ही एक साधारण नियम के बारे में जानकारी प्राप्त कर ली है कि मेयर अपने कार्यकाल वाले वष में स्थायी समिति

का सम्भाषित नहीं होगा और इस प्रकार के निषेध के जो कारण हैं उन्हें भी हमलोग देख चुके हैं । फिर भी साधारणतया मेयर को समितियों के सदस्य होने की अनुमति रहती है और व्यक्तिगत रूप से उसे उन समितियों का सदस्य नियुक्त किया जाता है, जिन समितियों का सदस्य वह रहता अगर वह मेयर नहीं चुना गया रहता । इसके अतिरिक्त, कई स्थानीय प्राधिकारियों में यह व्यवस्था है कि वह पदेन (ex-officio) प्रत्येक स्थायी समिति का, डिप्युटी मेयर के साथ-साथ, अगर उसने उसे नियुक्त किया हो, सदस्य होगा । इसका तात्पर्य यह नहीं है कि मेयर से यह आशा की जाती है कि वह अपने पद के वर्ष में समिति के काम को बढ़ा देगा । वास्तव में, जैसा कि हमलोगों ने पहले ही कहा है, हालत इसके विपरीत है । इस प्रकार की व्यवस्था का उद्देश्य यह है कि उसे समितियों की बैठक में पहुँच ही सके ताकि वह जानकारी प्राप्त कर सके, विचार-विमर्श तथा विचारों का आदान-प्रदान कर सके और ये बातें उसे मेयर की हस्तियत से अपने कर्तव्य निभाने में सहायता पहुँचायेंगी । मेयर तथा डिप्युटी मेयर को अपने पद की क्षमता से सदस्य होने के कारण मत देने का अधिकार रहेगा कि नहीं, यह कौंसिल की स्पष्ट इच्छा पर निर्भर करेगा और जगह-जगह पर प्रथाओं में विभिन्नता है । बहुत से ऐसे शहर हैं जहाँ वित्त समिति (Finance Committee) के सम्भाषित को अपने पद के कारण प्रत्येक स्थायी समिति का सदस्य भी बनाया जाता है ताकि वह प्रारम्भ से ही, उन अधिक महत्त्वपूर्ण योजनाओं को, जो स्थायी समिति से उत्पन्न होनी हैं, देखने का मौका मिले तथा खास-खास मौकों पर उगरी देख-माछ करें । यह मुझसे नहीं दिया जा रहा है कि वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक कदम है, खास करके जबकि इस सम्बन्ध में उचित स्थायी आदेश, उन हरी पर जिन्हें बाद में बताया जायगा, लागू हैं, या जबकि बोरो ट्रेज़रर (कोषाध्यक्ष) या उसका प्रतिनिधि स्थायी समिति की बैठक में नियमित रूप से उपस्थित रहता है

और यह स्थिति करीब-करीब सभी जगह है। फिर भी यह प्रथा एक लाभदायक पूरक है।

समितियों की शक्तियों का प्रत्यायोजन

(Delegation of Powers to Committees)

कौंसिल अपनी समितियों का उपयोग दो प्रकार से कर सकता है। चाहे तो कौंसिल यह निर्देश दे सकता है कि किसी खास क्षेत्र के सभी कारबार पर पहले समिति द्वारा विचार किया जायगा और तब समिति कौंसिल के समक्ष अपनी सिफारिशें पेश करेगा जिस पर कौंसिल अपना फंसला करेगा कि वह क्या करे, या कौंसिल समिति को यह अधिकार दे कि वह कुछ बातों पर निर्णय ले मानो वह कौंसिल ही हो, और उन निर्णयों को कौंसिल के पास भेजे या नही जैसा कौंसिल द्वारा आदेश दिया गया हो। पिछली हालत में यह कहा जाता है कि कौंसिल अपनी शक्ति का प्रत्यायोजन (delegation) करता है। १९३३ ई० के पहले, अपनी समितियों को शक्ति के प्रत्यायोजन की क्षमता, कौंसिलों को कुछ खास या विशेष क्षेत्रों तक ही सीमित थी; किन्तु १९३३ ई० के अधिनियम ने स्थानीय प्राधिकारी को यह अनुमति दे दी कि वे अपनी समितियों को अपनी किसी या सभी शक्तियों तथा कर्तव्यों का प्रत्यायोजन कर सकते हैं, और इस प्रत्यायोजन से सिर्फ दो बात ही सरक्षित रख ली गई, कर्ज लेने की शक्ति तथा उपशुल्क लगाने की शक्ति। इससे अधिक उदारतापूर्वक शायद ही अनुमति दी जा सकती थी। इसके फलस्वरूप रुपये-पैसे के मामले में, उपशुल्क लगाकर आय प्राप्त करने और पूँजी खर्च करने में कौंसिल का नियंत्रण रहता है, पूँजीगत व्यय के ऊपर भी नियंत्रण रहता है जिसके साथ-साथ, ऐसी योजनाओं की जिनका पूँजीकरण होता है, देखभाल भी होती है; अन्यथा समिति को सभी अधिकार मिले हुए रहते हैं कि वह अन्य सभी प्रकार के कामों की देखभाल,

कौंसिल की बिना पूर्व अनुमति के करे । यह बात कि विधान मंडल (legislature) ने इसे उचित समझा कि इस हद तक प्रत्यायोजन के लिए स्थानीय प्राधिकारियों को अनुमति दी जाए, यह दिखाती है कि स्थानीय प्राधिकारियों को जो काम करने पड़ते हैं, उनकी मात्रा कितनी अधिक है । शक्तियों के प्रत्यायोजन के विषय में बहुत उदारता दिखाई गई है, और इसमें कमी होने से बड़े-बड़े प्राधिकारियों का काम नहीं चल पाता । ऐसा विश्वास किया जाता है कि बड़े-बड़े शहरो में, शक्तियों का प्रत्यायोजन करीब-करीब सविधि द्वारा निर्धारित सीमा तक किया जाता है, और अधिकांश काउंटी कौंसिलों के बारे में भी यही बात सत्य है । काउंटी में, पूरे कौंसिल की बैठक बहुधा नहीं हो सकती है । और इसे देखना आसान है कि शक्तियों के प्रत्यायोजन का काम पूरी तौर पर होना चाहिए अगर सार्वजनिक कार्य में अनावश्यक रूप से विलम्ब नहीं करना हो जो समितियों के निर्णय की कौंसिल द्वारा अभिपुष्टि के कारण होता है ।

फिर भी यह स्मरण रखना अच्छा है कि प्रत्यायोजन में कई दुर्गुण या हानियाँ भी हैं । यह पूरे कौंसिल में कम चौकस बनने की प्रवृत्ति ला देता है और साधारणतया इसका मतलब होता है कि कौंसिल का एक औसत सदस्य कौंसिल के सम्पूर्ण कार्यकलाप के एक अंश मात्र के ही सम्पर्क में है । वह एक या दो समितियों का सदस्य रहता है और अन्य समितियों के काम के बारे में उसे बहुत कम जानकारी रहती है और उसके लिए उसे नाममात्र का उत्तरदायित्व रहता है । यह कोई आवश्यक नहीं है कि हमेशा ऐसी बात हो क्योंकि पूरे कौंसिल के लिए यह संभव है कि उसे उम्र समिति के कार्यकलापों का भी, जिसे पूरी मात्रा में प्रत्यायोजन की शक्तियाँ मिली हुई हो, विवरण प्राप्त हो । व्यावहारिक रूप में, कार्य हो जाने के बाद, उनके विवरण शायद ही पूरे रहते हैं । वास्तव में, प्रत्यायोजन के अधिक गुण समाप्त हो जायेंगे अगर समिति को, जिसे प्रत्यायोजन की शक्तियाँ की काम में

राना है, प्रत्येक बात पर किए गए निर्णय का प्रतिवेदन करना पड़े । यह सत्य है कि जहाँ पर बहुत अधिक मात्रा में प्रत्यायोजन है, जैसा कि काउटी कौंसिल में है, कौंसिल के प्रशासन के बहुत से काम के बारे में कौंसिल के साधारण सदस्य कुछ देख नहीं पाते तथा जान नहीं पाते । यही कारण है कि शासन की काउटी कौंसिल प्रणाली के आलोचक यह दलील पेश करते हैं कि इसमें आवश्यकतावश जो बहुत अधिक प्रत्यायोजन किया गया है, वह इसकी सबसे बड़ी त्रुटि है । चाहे जो भी हो, किसी खास प्राधिकारी द्वारा अपनी समितियों को शक्तियों के प्रत्यायोजन के समय, यह उचित है कि उसके गुणो तथा अवगुणो पर अच्छी तरह विचार कर लिया जाय । मध्यम आकार वाले क्षेत्रों में और ठसाठस भरे हुए शहरी क्षेत्रों में, यहाँ तक कि बड़े-बड़े शहरों में, जहाँ कौंसिल की बैठक बहुधा हो सकती है, और जहाँ इसकी बैठक अक्सरहाँ सन्ध्या समय सदस्यों की मुविधा को ध्यान में रखकर की जाती है, प्रत्यायोजन को, अनुमति दी गई पूरी हद तक जाने की आवश्यकता नहीं होती । उदाहरण के लिए, जहाँ कौंसिल की बैठक माहवारी होती है और समितियों की बैठक का सिलसिला भी माहवारी रूप में चलता रहता है तथा जहाँ महत्वपूर्ण आवश्यक बातों पर विचार करने के लिए खास बैठक का प्रबन्ध आसानी से किया जा सकता है, वहाँ पर बहुत अधिक विस्तृत क्षेत्र में शक्तियों के प्रत्यायोजन में कोई खास तथ्य नहीं है; समिति के कार्य किसी भी हालत में कौंसिल के समक्ष आयोगे ही और उनका निश्चय एक या दो सप्ताह में हो जा सकता है । और अधिक मध्यम तथा उचित आकारवाले शहरों में, शक्तियों का प्रत्यायोजन उन्ही बातों में किया जाता है जो बातें या तो सिर्फ नित्यक्रम (routine) की तरह होती हैं या जिन्हे कानून के अनुसार बहुत कम समय की सीमा के अन्तर्गत निश्चय करना पड़ता है । यह विशेष रूप से बहुत महत्वपूर्ण है कि समिति को प्रत्यायोजित शक्तियों का रभाषा बहुत स्पष्ट रूप से की जानी चाहिए और इसके कर्तव्यों की सूची में, इसके द्वारा

विचार तथा सिफारिश के कार्यों से इसे अलग रखा जाना चाहिए। यही पर भी स्थानीय प्राधिकारी के प्रशासन का एक पहलू है जिसका वार्षिक ससोधन होना चाहिए।

उप-समिति का स्थान

(The Place of Sub-Committees)

स्थायी समितियों के लिए यह बहुत साधारण रिवाज है कि समय-समय पर वे स्थायी या विशेष समिति नियुक्त करें। अगर ऐसी इच्छा रहती है कि उप-समिति भी प्रत्यायोजित शक्तियों को काम में लावें, तो उप-समिति को भी ये प्रत्यायोजित शक्तियाँ कॉमिंसिल के द्वारा ही मिलती हैं ताकि किसी प्रकार की धानूनी कठिनाई इस सम्बन्ध में नहीं उपस्थित होने पावे। उप-समितियाँ कार्यम करने की प्रथा के सम्बन्ध में कुछ निगरानी रखी जानी चाहिए। कुछ समितियों में यह प्रवृत्ति रहती है कि समिति में जब कभी भी छोटी-सी-छोटी कठिनाई उपस्थित होती है तो उसके लिए वे उप-समिति नियुक्त करते हैं। दूसरी तरफ कुछ समितियाँ इस प्रकार की हैं, जो नित्यक्रम के रूप में होनेवाले बहुत से कार्यों को भी अपने ही हाथों में रखना पसन्द करे, जिन्हें अच्छी तरह उप-समितियों को सुपुर्द कर दिया जा सकता था। इन उप-समितियों में ऐसे सदस्य रहते हैं जो अपने अन्य कार्यों की अपेक्षा इस प्रकार के नित्यक्रम के कार्यों में अधिक समय दे सकते हैं तथा दिलचस्पी ले सकते हैं। साधारणतया नित्यक्रम के काम के लिए उप-समितियाँ बहुत उपयोगी होती हैं और नित्यक्रम के काम के लिए एक वर्ष के लिए स्थायी उप-समिति को नियुक्त करना अधिक अच्छा होता है। ऐसा करना हरएक दृष्टिकोण से बहुत अच्छा ही नहीं बल्कि सर्वोत्तम होता है। समय-समय पर ऐसी उप-समितियों को कार्यम करने की आवश्यकता होगी जिन्हें कुछ विशेष अनुभव तथा दिलचस्पी हो और जो विशेष महत्व के विषयों पर विचार करेंगे और ऐसी

हालत में विशेष उप-समिति का कायम किया जाना उचित होगा । वे विशेष प्रश्न जिन्हें प्रमुख समिति उप-समिति में भेज देना अधिक उपयोगी समझती हैं, साधारणतया ऐसी रहती हैं जिनमें विशेष ज्ञान की अपेक्षा स्थिरता से, अधिक समय देकर सोचने की आवश्यकता पड़ती है, और उनपर, अधिक नियमितता तथा शीघ्रता से स्थायी उप-समिति द्वारा विचार किया जा सकता है और ऐसी हालत में उनकी अवहेलना की भी कम संभावना रहेगी । बड़ी योजनाओं तथा नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण समस्याओं पर प्रमुख समिति में ही अधिक अच्छे तरीके से विवेचना की जा सकती है ।

वित्त समिति तथा उसका काम

(The Finance Committee and its work)

इस अध्याय के शेष भाग में, हमलोग उन समितियों के नाम के सम्बन्ध में विचार करेंगे, जो दूसरे सिद्धान्त, जिसकी चर्चा हमलोग इस अध्याय के प्रारम्भिक भाग में कर चुके हैं अर्थात् जिस प्रकार का काम होगा उसके अनुसार के आधार पर कायम की जाती हैं, और सबसे पहले हमलोग वित्त-समिति (Finance Committee) के काम तथा उससे सम्बन्धित कार्य-पद्धति पर, जो समितियों के कार्य पर तथा, वास्तव में पूरी प्रशासकीय प्रक्रिया के ऊपर वित्तीय नियंत्रण कायम करती है, विचार करेंगे ।

हास्य के रूप में यह कहा जाता है कि अंगरेज बिना समिति की नियुक्त किए कोई काम नहीं कर सकते हैं । स्थानीय शासन के बारे में भी यही सत्य है कि स्थानीय प्राधिकारी, यहाँ तक कि समिति-प्रणाली की त्रुटियों को दूर हटाने के लिए भी समिति नियुक्त करते हैं । सिद्धान्त के रूप में कौंसिल निम्नलिखित सभी बातों के लिए उत्तरदायी है—इसके पूरे काम तथा समितियों के कार्यक्रमों का व्यापक जाँच, एक समिति या सेवा का दूसरी समितियों और सेवाओं

की आवश्यकताओं के साथ समुलन, संपूर्ण धंश में वर्ष भर में खर्च किए जानेवाले रुपये की रकम का निश्चय करना, उन्हें विभिन्न मध्ये में आवश्यकतानुसार बाँटना तथा यह देखना कि वर्ष भर के लिए इस प्रकार निर्धारित की गई व्यवस्था का पालन किया जाता है, अर्थात् सक्षेप में हम यो कह सकते हैं कि आय-व्यय (budget) स्वीकृत करना तथा यह देखना कि आय-व्ययक में की गई व्यवस्था का बिना काँसिल की जानकारी के अतिक्रमण नहीं हो। व्यावहारिक रूप में, पूरी काँसिल जैसी एक बड़ी समिति, जो महत्वपूर्ण तथा बहुधा नीति तथा सिद्धान्त के विवादास्पद प्रश्नों से एकदम व्यस्त रहती है, मुश्किल से इस प्रकार का व्यापक काम कर सकती है या अपन विभिन्न एजंटों के बीच, ऊपर बताए गए उद्देश्यों के अनुसार सामंजस्य स्थापित कर सकती है जबतक कि इसके लिए वह विशेष रूप से प्रस्तुत या सज्जित नहीं हो। यह अर्थ जिससे काँसिल अपने को इन कामों को करने के लिए सज्जित करती है, वित्त-समिति है, जिस पर साधारणतया लेखा सम्बन्धी व्यवस्था पर, रुपए पैस देने तथा राजस्व संग्रह पर साधारण पर्यवेक्षण का भी भार रहता है।

सिर्फ दो प्रकार के स्थानीय प्राधिकारी हैं जिनमें सविधि के द्वारा वित्त समिति का नियुक्त होना आवश्यक है अर्थात् काउंटी काँसिल और मेट्रोपोलिटन बोरो। उन क्षेत्रों को छोड़कर जहाँ काँसिल इतना छोटा है तथा काम इतना सज्जित है कि इसे किसी बात के छूट जाने की तथा सामंजस्य स्थापित करने की कठिनाई नहीं उत्पन्न होती, इंग्लैंड के स्थानीय प्राधिकारियों में करीब-करीब हर एक जगह यह रिवाज है कि वित्त-समिति नियुक्त की जाय।

इस काम के लिए सर्वोत्तम किस प्रकार की समिति होगी, इस सम्बन्ध में अभी भी बहुत विवाद है, क्योंकि इस समिति का काम अन्य समितियों तथा सभी विभागों पर निगरानी रखना तथा उन परिस्थितियों का, जिसमें निर्धारित मूल से अधिक खर्च हो सकता है, पहले ही से

विचार करना तथा व्यय के पूरक प्राक्कलन (Supplementary Estimates of Expenditure) पर भी पहले ही से विचार करना है ।

कुछ लोगों का ह्याल है कि वित्त-समिति के काम में सुविधा होती है अगर इसकी रचना, अगर सपूर्ण रूप से नहीं, तो आंशिक रूप से भी स्थायी समितियों के सभापतियों द्वारा होती है । यह नहीं सुझाव पेश किया जाता है कि वित्त-समिति, समितिके बोरो कोपाध्यक्ष (Borough Treasurer) द्वारा या विभागीय कार्यों द्वारा, जो वित्तीय पुनर्विलोकन की मांग करते हैं, स्वयं जानकारी नहीं प्राप्त कर सकते हैं, किन्तु ऐसा सोचा जाता है कि चूंकि निर्वाचित सदस्यों को वित्तीय मामलों में एक विचित्र उत्तरदायित्व लेना आवश्यक है, यह अधिक अच्छा होगा अगर स्थायी समिति के सभापतिगण, अपनी समिति के दृष्टिकोण को व्यक्त करने तथा उनकी व्याख्या करने के लिए हमेशा नियमित रूप से प्राप्य रहे ।

इसके विरुद्ध में कुछ लोगों की यह धारणा है कि इस समिति का काम इस प्रकार का है कि इसके लिए विशेष अभिरुचि या योग्यतावाले सदस्य चुने जायें और खास करके, ऐसे सदस्य, जो समितियों के सभापति नहीं हैं अधिक आसानी से अपनी स्वतंत्र स्थिति कायम रख सकते हैं और वित्त समितिमें लाये गये प्रश्नों पर तथा कौंसिल में उसके सम्बन्ध में प्रतिवेदन भेजने में स्वतंत्रता से काम ले सकते हैं । उस समिति, जो स्थायी समितियों के सभपतियों द्वारा निर्मित होती है और स्थायी समितियाँ "खर्च करनवाली" समितियाँ हैं, के साथ इस खतरे के रहने की भी संभावना है कि बचत करने की अपेक्षा, उसमें खर्च करने की ही दिशा में भोल-जोल या समझौते की बात होगी । इस आशका के अन्तर्गत यह धारणा भी काम कर रही है कि स्थायी समितियों की भावना साधारणतया खर्च करने की ओर होती है क्योंकि स्थायी समिति अपनी सेवाओं की कार्यकुशलता तथा पूर्णता

के लिए उत्तरदायी रहते हैं और वे अपने सच के प्रवर्तन को उदारतापूर्वक रखेंगे ।

स्थायी समितियों के सभापतियों द्वारा निर्मित वित्त समिति के विरोध में दी गई दलीलें अगर अधिक महत्वपूर्ण समझी जायें, तो हमेशा यह संभव है कि तदस्म्य व्यक्तियों को लेकर सभापतियों या शक्तियों को संतुलित कर दिया जाय, और लेखक के विचार में वित्त समिति की सर्वोत्तम रचना वह होगी जो मिश्रित होगी, अगर यह बेहतर आकार की बहुत बड़ी समिति नहीं बनावे । स्थायी समितियों के सदस्यों की संख्या के बारे में पहले ही जो कहा जा चुका है, वह यहाँ भी बहुत महत्वपूर्ण है । अगर सात या आठ से अधिक सदस्य नहीं हों, तब उसी संख्या में तदस्म्य व्यक्तियों को सभापतियों के साथ रख दिया जा सकता है और ऐसी हालत में समिति भी बहुत बड़ी नहीं होगी । इसमें कोई संदेह नहीं कि स्थायी समितियों के सभापतियों को वित्त समिति में रखने से बहुत अधिक लाभ है । जोर यह लाभ और अधिक होगा अगर यह समिति "साधारण कार्य समिति" (General Purposes Committee) के रूप में भी, जिस प्रकार से हमलोग पहले बतला चुके हैं, काम कर रही है ।

आय-व्ययक सम्बन्धी कार्य-पद्धति (Budgetary Procedure) — वह माध्यम जिसके द्वारा पौंसिल, अपनी वित्त समिति की सहायता से, सेवाओं का सच चलाता है तथा उन पर किए गए खर्चों का नियंत्रण करता है, वार्षिक आय-व्ययक (Annual Budget) है । इस प्रकार का फॉर्म प्रलेख (document) नहीं है जिसे इस नाम से पुकारा जा सकता है और यह शब्द उसी मोटामोटी अर्थ में प्रयुक्त होता है जिसमें यह संसदीय क्षेत्रों में प्रयुक्त किया जाता है और इसके तीन प्रकार की प्रक्रिया का बोध होता है जिनके नाम ये हैं—बोन से कर (अर्थात् उप-शुल्क) लगाये जाएँ उसके निर्णय के आधार के लिए आय-व्यय का वार्षिक प्रवर्तन (Annual Estimates of In-

come and Expenditure) प्रस्तुत करना, उप-शुल्क लगाना; तथा खर्च के विभिन्न मदों में उप-शुल्क द्वारा प्राप्त राजस्व का बंट-बारा। फिर भी स्थानीय शासन में, तीसरी प्रक्रिया में, ससदीय क्षेत्र की तरह, खर्च के विभिन्न मदों के लिए सविधानिक ढंग से अलग विनियोग (appropriation) की जरूरत नहीं होती है। उप-शुल्क जब निर्धारित किए जाते हैं, उस समय अंतिम रूप से निर्धारित प्राक्कलन (Estimates) ही विनियोग का काम करते हैं जिसके अनुसार सभी स्थायी समितियाँ काम करती हैं। इसका तात्पर्य यह है कि प्राक्कलन उपयुक्त तथा प्रभावी शीर्षको तथा उपशीर्षको के अन्तर्गत प्रस्तुत किया जाना चाहिए। आय-व्ययक सम्बन्धी प्रक्रिया पूर्ण "वित्तीय नियन्त्रण" की व्यवस्था नहीं करती है, जैसी कि अब प्रगतिशील स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा की जा रही है। यह आवश्यक न्यूनतम सीमा है, तथा सविधि द्वारा निर्धारित प्रक्रिया है, प्राक्कलनों का प्रस्तुत किया जाना अनिवार्य है तथा सविधि ये निर्देश करते हैं कि प्राक्कलनों को ध्यान में रखकर ही उप-शुल्क लगाये जायें।

स्थानीय प्राधिकारियों का वित्तीय वर्ष पहली अप्रिल से प्रारम्भ होता है और जैसा कि हमलोग समझ सकते हैं, आय-व्ययक सम्बन्धी प्रक्रिया का बहुत पहले ही प्रारम्भ होना आवश्यक है। विभागीय स्तर पर, प्रत्येक विभाग के अधिशासी (executive) अध्यक्ष के द्वारा प्राक्कलन (estimates) के प्रारूप (draft) की तैयारी के साथ यह प्रारम्भ होती है। यह बात, कि बाद में चलकर, बीरो कोषाध्यक्ष (Borough Treasurer), वित्त समिति के पदाधिकारी की हैसियत से वित्त समिति के समक्ष प्राक्कलन पर अपने स्वतंत्र विचार प्रस्तुत करेगा, कोषाध्यक्ष और अधिशासी के बीच विभागीय स्तर पर प्रारूप तैयार होने के समय—खासकर बस्तुस्थिति तथा हिसाब-किताब के प्रश्न पर, निकट सम्पर्क स्थापित होने से नहीं रोकती है। इस प्रकार विभागीय अध्यक्ष द्वारा प्रस्तुत किए गये प्रारूप को सम्बन्धित स्थायी समिति

के पास भेजा जाता है और वह समिति उसके प्रत्येक बातों को सूक्ष्म परीक्षण करती है । उसके बाद अब यह स्थायी समिति का काम है कि उसे स्वीकृत कर ले, या उसमें हेर फेर करे या सशोधन करे और तब उसे वित्त समिति के समक्ष पेश करे । तब वित्त समिति, साधारण-तया एक विसेंप बैठक के रूप में बैठती है और सभी स्थायी समितियों के प्राक्कलनों को जाँच करती है । इस अवस्था में जाने पर, उनके सामने औरों कोपाध्यक्ष का निम्नलिखित बातों पर प्रतिवेदन रहता है या रहना चाहिए — उप-शुल्क लगाने योग्य मूल्य का स्तर, जो अगले वर्ष के लिए आशा की जा सकती है, वे सभी सम्बन्धित बातें जो वित्त समिति को समितियों की आवश्यकताओं तथा प्रस्तावों तथा स्थानीय प्राधिकारियों की वित्तीय स्थिति के सम्बन्ध में व्यापक ज्ञान प्राप्त करने में सहायता पहुँचायेगी । इसके बाद वित्त समिति को यह निर्णय करना पड़ेगा कि प्राक्कलन को स्वीकृत किया जाय या नहीं, अगर नहीं, तो उसमें क्या सशोधन लाये जायें, तथा प्राक्कलन के सम्बन्ध में लिए गए निर्णय के अनुसार, उप-शुल्क लगाने के लिए सिफारिशों को उसे किसी समय कौंसिल के समक्ष पेश करना पड़ेगा ।

इस स्थिति में यह सम्भव है कि कार्य-पद्धति में विभिन्नता हो, और वास्तव में एक से दूसरे स्थानीय प्राधिकारियों में इस कार्य-पद्धति में अन्तर है । कहीं-कहीं पर, अपनी सिफारिशों का प्रतिवेदन कौंसिल में भेजने के पहले, विश्व समिति, अगर प्राक्कलनों को नहीं स्वीकृत करती है तो उन्हें स्थायी समितियों के पास वापस कर देती है और उन सशोधनों को बतला देती है जिन्हें वह आवश्यक समझती है । अन्य स्थानों में, स्थायी समिति के सभापति, वित्त समिति के समक्ष उपस्थित होने हैं और पारस्परिक समझौते के अनुसार यह समझा जाता है कि उन्हें अपनी समिति के बदले में वित्त समिति के साथ बात तय करने का अधिकार मिला हुआ है । फिर कुछ स्थानों में, प्राक्कलनों को, जैसे वे स्थायी समितियों द्वारा भेजे गये थे, उसी रूप में पेश किया जाता

हैं, किन्तु उससे साथ-साथ सशोधन के लिए वित्त समिति के प्रस्ताव सम्बन्धी बताई गई, बातें भी अलग से रहती हैं, तथा अन्य स्थानों में कौंसिल में बांटे गए प्राक्कलन, सिर्फ उसी प्राक्कलन को दिखाते हैं जो वित्त समिति द्वारा सशोधित तथा स्वीकृत हुए।

स्थानीय प्राधिकारियाँ जो उप-शुल्क से चलनेवाले व्यय के सम्बन्ध में बहुत अधिक स्वतंत्रता हैं और उसी के अनुरूप उप-शुल्क लगाने के समय ध्यान में रखने लायक विचारों के सम्बन्ध में सविधि द्वारा बहुत मोटा-मोटी रूप में निर्देश दिए गए हैं। तीसरी यह ध्यान रखना महत्वपूर्ण है कि इस प्रकार के कुछ निर्देश मौजूद हैं। उस अवधि के लिए अनुमित खर्च, किसी प्राधिकारी को, जो उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी से ही अपनी आवश्यकता को पूर्ति करते हैं, आवश्यकता तथा उप-शुल्क कोष में किसी प्रकार की कमी को पूर्ति उप-शुल्क द्वारा ही की जाती है। प्राक्कलन में, कानूनी दृष्टि से किसी साधारण सारक्षित कोष (reserve fund) के लिए निवेश नहीं है, किन्तु इस प्रकार का निर्देश है निम्नलिखित कामों के लिए अतिरिक्त रकम, जो प्राधिकारी की राय में उपयुक्त हो, प्राक्कलन में शामिल कर लिए जायें—(१) उप-शुल्क की अवधि में आकस्मिक खर्चों के लिए, और (२) आगामी उप-शुल्क प्राप्त होने के पहले जो खर्च किए जाने हैं, उनकी पूर्ति के लिए पीछे बताई गई रकम का जिसे "काम चलाऊ निधि" कहा जाता है, उपयोग साधारणतया उस कमी-बेसी के समाधान के लिए किया जाता है जो उस हालत में उत्पन्न होती है जब उप-शुल्क प्राक्कलन को ठीक रकम पर लगाये जाते हैं किन्तु यह उचित नहीं है कि इस निधि से उप-शुल्क की सहायता में बहुत अधिक रकम ली जाय। यह काम चलाऊ कोष आकस्मिक खर्चों के काम में लाया जा सकता है और अगर इसे सन्तोषजनक स्तर पर कायम रखा जाय तो आकस्मिक निधि के लिए कोई खास अधिक रकम रखने की आवश्यकता नहीं पड़ेगी।

साधारणतया माचं नहीने की बँटक में, कौंसिल द्वारा वापिस । आय-व्ययक (Annual Budget) के सम्बन्ध में निर्णय किए जाते हैं । कौंसिल में उप-शुल्क के निर्धारण के लिए किसी विशेष पद्धति की आवश्यकता नहीं होती है । कानूनी अर्थ में, उपशुल्क कौंसिल के प्रस्ताव द्वारा निर्धारित होते हैं, ताकि कौंसिल की फिर होनेवाली आगामी बँटक पर इस पर पुनर्विचार सम्भव नहीं है, यद्यपि स्थानीय प्राधिकारी को पूर्ण अधिकार है कि, पहले लगाये गये उपशुल्क के चालू रहने की अवधि में भी कोई पूरक उपशुल्क (Supplementary Rate) लगावे । उपशुल्क निर्धारण करने की कार्यपद्धति में, पहले उपशुल्क निर्धारण पद्धति का गार्जियन्स तथा जस्टिसेज (Guardians and the Justices) के माय सम्बन्धित रहने से जटिलता उत्पन्न होती थी, किन्तु, उस प्राचीन पद्धति को अब समाप्त कर दिया गया है और इस सम्बन्ध में अब जो कुछ करने की आवश्यकता है वह यह है कि कौंसिल द्वारा उपशुल्क निर्धारण के बाद, जैसा कि सविधि के अनुसार आवश्यक है, उपशुल्क को प्रकाशित कर दिया जाय ।

वित्तीय नियन्त्रण (Financial Control) — सविधि द्वारा बताए गए रास्ते पर, वार्षिक आय-व्ययक (Annual Budget) स्वयं वित्तीय नियन्त्रण का माध्यम है । बढ़ती हुई जटिलता तथा कार-वार के बृहत् परिमाण के कारण यह आवश्यक स्थूलतम हूँ; और अधिकांश स्थानीय प्राधिकारियों ने इसे आवश्यक या वाछनीय समझा है कि स्थानीय प्राधिकारियों के खर्च तथा उनकी वित्तीय स्थिति में अधिक निश्चित सम्बन्ध निश्चित रूप से स्थापित करने के लिए तथा आय-व्ययक द्वारा किए गये वितरणों के अनुसार ही खर्च के नियम के पालन के लिए और अधिक उपाय करने की जरूरत है । वास्तव में, ये ही सब उपाय हैं जो स्थानीय शासन से सम्बन्धित क्षेत्रों में 'वित्तीय नियन्त्रण' कहलाते हैं और इससे स्वयं आय-व्ययक सम्बन्धी प्रक्रिया से नहीं तात्पर्य रहता है । साधारणतया उन्हें काम में लाया जाता है या उन्हें काम में

लाया जाना चाहिए, अगर उन्हीं काफ़ी सावधानी से बनाये गए वित्तीय स्थायी आदेशों के साथ-साथ वास्तव में प्रभावी होना है ।

वित्तीय स्थायी आदेश (Financial Standing Orders) आवश्यकतावत् जटिल हैं और यहाँ पर उनके विस्तृत विवरण देने की आवश्यकता नहीं है । फिर भी, उनके प्रमुख उद्देश्य को बहुत संक्षिप्त में तथा सरल रूप में कहा जा सकता है । इसका प्रधान उद्देश्य यह देखना है कि आय-व्ययक द्वारा विभिन्न मदों में दो गई रकम से अधिक खर्च नहीं होने पावे; जैसा कि बड़ी सख्या में आसानी से हो सकता है जबतक कि काम और खर्च की प्रगति के ऊपर संपूर्ण वित्तीय वर्ष भर एकदम नियमित रूप से हमेशा निगरानी नहीं रखी जाय । वास्तव में, निर्धारित सीमा से अधिक खर्च के सम्बन्ध में एकदम से गारण्टी नहीं दी जा सकती । वित्तीय स्थायी आदेशों का उद्देश्य यह है कि इस प्रकार अधिक होनेवाले खर्च का उत्तरदायित्व निश्चित किया जा सके तथा इसके बहुत आगे बढ़ जाने के पहले ही इसका पता लग जा सके—संक्षेप में हम यो कह सकते हैं कि इसका उद्देश्य निर्धारित सीमा से अधिक खर्च को उसी प्रकार रोकना है जिस प्रकार पुलिस का उद्देश्य अपराध (Crime) को रोकना है । इसलिए किसी काम को करने के लिए या किसी वस्तु को खरीदने के लिए प्रस्ताव देते समय, विभागीय अधिकारियों पर यह उत्तरदायित्व रहता है कि वे इसका उल्लेख करे कि उपर्युक्त खर्च प्राक्कलन (Estimates) में शामिल है या नहीं । कुछ प्राधिकारी इससे भी आगे बढ़ते हैं और यह चाहते हैं कि ऐसे प्रस्ताव भी दिए जायें, जिनके बारे में प्राक्कलन प्रस्तुत करते समय नहीं सोचा गया था, यद्यपि उनके लिए प्राक्कलन में खर्च का एक साधारण मद है जिसमें उनको शामिल किया जा सकता है । समितियों का भी यह कर्तव्य है कि प्राक्कलन से अधिक खर्च जानबूझकर जबतक नहीं करें जबतक उन्हें वित्तीय समिति की पूरक प्राक्कलन के सम्बन्ध में स्वीकृति नहीं मिल जाय । बौरो कोषाध्यक्ष (Borough

Treasurer) को यह निर्देश रहता है कि वह स्वर्च की प्रगति के बारे में, प्राक्कल्पन के साथ तथा पिछले वर्ष के स्वर्च की तुलना के साथ नियतकालिक प्रतिवेदन (report) पेश करे। इन नियमनों के प्रभावी (Effective) होने के लिए यह देखना भी आवश्यक है कि वित्तीय स्थायी आदेश की वित्तीय बात की अवहेलना की सूचना तुरत वित्त समिति को मिल जानी चाहिए। इस प्रकार वित्त समिति नियमित रूप से लगातार पर्यवेक्षण करने में समर्थ होती है तथा समय-समय पर कौंसिल में अपना प्रतिवेदन पेश करती है।

अगर उचित रूप से काम में लायी जाय, तो यह प्रणाली बहुत प्रभावी हो सकती है। निर्धारित सीमा से अधिक, प्रचुर मात्रा में स्वर्च काने के लिए बहुत कम वहाना मिल सकता है और व्यवहार में उसके लिए बहुत कम मुनाफ़ा रह जायगी। वास्तव में कुछ प्राधिकारियों में, इस प्रणाली को अंतिम हद तक पहुँचाने की प्रवृत्ति कायम हो रही है तथा बहुत छोटे तथा पड़े से नहीं अनुमान किए गये उचित स्वर्च की मद की स्वीकृति प्राप्त करने की कार्य-प्रवृत्ति बहुत बढती तथा टँकी है। ता भी यह प्रणाली, दुर्घटन पर भी, प्रसन्नोद्य है और इसकी प्रमुख बातें बड़े व्यावसायिक कारखाने की तरह ही हैं तथा किसी औसत व्यावसायिक कारखाने में जो नियमों के लिए नीति अपनाई जाती है, उमने बहुत आगे बढ़ी हुई है।

यही तक हमने राजस्व सम्बन्धी स्वर्च के बारे में बतलाया है, और अब यह बनलाना बाकी है कि वित्तीय स्थायी आदेश पूंजीगत व्यय (Capital expenditure) पर भी नियमन रखते हैं। वे मनी योजनाएँ, जिनमें बज्र लेने की बात रहती है, वित्त समिति में भेज दी जाती है ताकि वे कौंसिल को, स्थानीय प्राधिकारियों के पहले से आते हुए उत्तरदायित्व की तुलना के साथ योजना के वित्तीय पहलु के सम्बन्ध में मलाह दे सकें। कुछ स्थानीय प्राधिकारियों ने ऐसी व्यवस्था की है कि इन बंटव के बाद जिनमें सम्बन्धित, स्थायी समिति ने बड़ी

योजना के बारे में प्रस्ताव पेश किया है। कौंसिल की दूसरी बैठक तक बड़ी योजना की विचार के लिए स्थगित रखा जाय। यह भी रिवाज है कि वित्तीय समिति की स्वीकृति लेकर, मरक्षित या नवीनीकरण कोष से खर्च किए जायें।

स्टाफ समिति

(The Staff Committee)

स्टाफ समिति, स्थानीय प्राधिकारी अपनी इच्छा से कायम (सविधि द्वारा नहीं) समिति है और समिति के अभिन्यास (lay-out) में बहुत हाल का एक अभिनव परिवर्तन है। स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की भर्ती, प्रशिक्षण तथा योग्यता के लिए नियुक्त हैडो डिपार्टमेंटल कमिटी (Hadow Departmental Committee) ने, जिसने अपना प्रतिवेदन १९३४ ई० में दिया, स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा ऐसी सामितियों के कायम की जाने के सम्बन्ध में सिफारिश की और स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा इस सम्बन्ध में बहुत अधिक मात्रा में काम किए गए हैं। १९२४ ई० के पहले भी, बड़ बड़ प्राधिकारी इस प्रकार की समितियाँ कायम करने लगे थे और उसके लिए भी वही कारण थे जो विकास की इस प्रारम्भिक अवस्था में वित्त समिति की नियुक्ति के कारण थे। स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यों की बढ़ती हुई विभिन्नता ने विभिन्न प्रकार के कर्मचारीवृन्द को एकत्रित कर दिया है और जिनके ऊपर पूरी कौंसिल के लिए पर्याप्त देखभाल करना आसान नहीं है। मनोवैज्ञानिक कारणों से, कर्मचारीवृन्द के प्रबन्ध में तथा प्राधिकारियों के कार्य की विभिन्न शाखाओं में श्रेणी के निर्धारण में सावधानी से समन्वय (Co-ordination) स्थापित करने की आवश्यकता है, और एकमात्र यह विचार भी नियमित रूप से ध्यान देने तथा सूक्ष्म परीक्षण के महत्त्व को बतलाता है जो एक अलग समिति द्वारा किया जा सकता है। फिर, स्थानीय शासन सेवाओं के लिए सामूहिक

संभालने पर भोल-तोल करने की प्रणाली के विकास के पहले जिसका वर्णन अगले अध्याय में दिया गया है, बड़े-बड़े स्थानीय प्राधिकारी क्रम-स्थापन या ग्रैडिंग की योजना को अपना रहे थे और बहुत-सी स्थायी समितियों के लिए, जो एक विशेष सेवा का नियंत्रण करती थी, इस प्रकार की योजना को काम में लाना कठिन हो रहा था और उसमें एक विभाग तथा दूसरे विभाग के बीच अनियमितता तथा असामंजसपन पैदा हो जाने की महान् आशंका थी। यहाँ तक कि आजकल भी जब कि सेवाओं की स्थिति का साधारण ढाँचा, व्हीटले (Whitley) प्रणाली के अनुसार राष्ट्रीय स्वरूपता के आधार पर निर्धारित होता है, कर्मचारियों तथा कर्मचारीवृन्द के प्रबन्ध के सम्बन्ध में जो काम की मात्रा किसी स्थानीय प्राधिकारी के हिसते में पड़ती है वह बहुत अधिक है और अगर पहले से अधिक नहीं, तो उतना समन्वय कायम रखने की आवश्यकता अभी भी है।

तो भी, प्रत्येक अगले स्टाफ समिति की स्थापना का यह मतलब नहीं हुआ है कि स्टाफ के वेतन, बढ़ाई तथा योग्यता-सम्बन्धी सभी प्रश्न उसके हाथ में केन्द्रीभूत कर दिए गए हैं। कुछ कौंसिलों का यह विचार है कि इस प्रकार के सकेन्द्रण (Concentration) न आवश्यक है और न वांछनीय ही है। स्टाफ समिति कायम होने के बहुत पहले वे स्थायी समितियों जो काम सेवाओं का नियंत्रण करती थी, इस अर्थ में 'नियुक्ति करनेवाली समितियाँ' भी थीं कि जो विभाग उन सेवा का कार्य चलाता था, उसमें लिए कर्मचारियों की नियुक्ति तथा प्रबन्ध का काम वे करती थीं, यद्यपि एक प्रामाणिक योजना मौजूद थी जो विभाग के सभी कर्मचारियों के लिए लागू थी। यह दलील पैदा की गई है कि ये समितियाँ, जिनका काम सेवाओं को चलाना है, और जो इन काम की उतावे लिए नियुक्त कर्मचारियों के द्वारा चली हैं, उन कर्मचारियों के सम्बन्ध में, स्टाफ समिति की कल्पना, जिसे सेवा का कोई उत्तरदायित्व नहीं है, अधिक निकट तथा

घनिष्ठ रूप से जानकारी रख सकती है। इसके अनुसार, कुछ स्थानों में, स्टाफ समिति को इन कामों के लिए छोड़ दिया जाता है -- वेतन, सेवा की शर्तें तथा श्रेणी-विभाजन आदि के सम्बन्ध में साधारण योजना को लागू करना, स्थायी समिति की सिफारिश के अनुसार, प्रत्येक विभाग की स्थापना की स्वीकृत देना, तथा स्थायी समिति के श्रेणी के पुनर्विभाजन तथा नये पदों के सम्बन्ध में प्रस्ताव पर विचार करना; जब कि स्थायी समिति के हाथ नियुक्ति का काम दे दिया जाता है तथा वह पदोन्नति (promotion) और श्रेणी के पुनर्विभाजन के लिए सिफारिश करती है जिम्मा सूक्ष्म परीक्षण (scrutiny) स्टाफ समिति द्वारा होता है।

बिना विशेष विवरण दिए हुए, यह कहा जा सकता है कि जहाँ पर कार्य इस प्रकार से बाँटे हुए हैं, वहाँ शायद शायद ही सन्तोषजनक परिणाम निकलता है। कार्यों के बीच विभाजन-रेखा निश्चित रूप से कायम करना कठिन है क्योंकि कर्मचारियों के सम्बन्ध में स्थिति तथा शर्तें बराबर बदलती रहती हैं, और यहाँ तक कि यह विभाजन बिल्कुल ठीक या स्थायी हो, तो भी विचारों और विवरणों को एक समिति से दूसरी समिति में बहुत समय लगेगा और यह प्रक्रिया सुविधाजनक नहीं होगी। शायद एक कार्य है जिसे स्थायी समिति को सुपुर्द करना सर्वोत्तम होगा और जो है, स्टाफ समिति द्वारा शर्तें निर्धारित हो जाने पर, ऐसे पदाधिकारियों की नियुक्ति, जो पूर्णतया या प्रधानतया स्थायी समिति के अधीन काम करते हैं। इसके अलावे, कर्मचारीवृन्द के वेतन, भत्ते, सेवा की शर्तों, बहाली, प्रशिक्षण (training) तथा योग्यता के सम्बन्ध में सभी कामों को स्टाफ समिति के हाथों में सुपुर्द करने से बहुत अधिक मात्रा में प्रशासकीय लाभ है। वित्त समिति के मामले से भी अधिक, यहाँ इस बात की आवश्यकता है कि स्टाफ समिति में स्थायी समिति का समा-पति भी शामिल रहे। जो कुछ पिछले अध्याय में कहा गया है, उससे

प्रत्यक्ष है कि उन्होंने विभाग के कर्मचारियों के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त की होगी। वहा पर भी, जैसा कि वित्त समिति में होना है, सतुलन को ठीक रखने के लिए, कुछ तटस्थ सदस्यों को रखना महत्त्वपूर्ण है अगर ऐसा करने में सदस्यों की सख्या बहुत अधिक नहीं हो जाय।

कार्य समिति

(The Works Committee)

कार्य-समिति का कायम किया जाना और अधिक विवादास्पद विषय है। साधारणतया, वे विभाग या मजदूरों या टीके के द्वारा कार्य करते हैं और वह चाहें कोई विशेष कार्य विभाग (Works Department) हो या स्थानीय प्राधिकारी का कोई प्रमुख विभाग हो, जैसे बीरो इंजीनियर का विभाग, उन निवासों का प्रशासन करती हैं जो प्रत्यक्ष रूप से जनता को सेवा करती हैं और जो सिर्फ अन्य विभागों को मंत्रणा देते का ही काम नहीं करता है, बल्कि विशेष स्थायी समितियाँ व ओ मम्बन्धित सेवाओं का शासन करती हैं आदेश के अनुसार अपने उत्तरदायित्व को निभाता है। इस प्रकार बीरो का अभियन्ता (Borough Engineer) स्वास्थ्य समिति (Health Committee) में निर्देश लेगा, अगर वह काम भूगर्भमलवाहिकी व्यवस्था का है, और वह उच्च पथ समिति (Highways Committee) से निर्देश प्राप्त करेगा अगर वह काम सड़क आदि में सम्बन्ध रखता है, और स्थायी समितियाँ में यह आशा की जा सकती है कि वे इन कामों में दिलचस्पी लेंगे तथा इसमें उनके अपने प्रशासकीय उद्देश्य की पूर्ति होगी। इसलिए यह सन्देहास्पद है कि कोई यह कह सकता है कि कार्य-समिति एक अत्यावश्यक आवश्यकता है।

फिर भी, यह दृष्टिकोण पेश की जाती है कि कार्यों को चढाना, नया विशेष रूप से टीके का प्रबन्ध करना तथा कुछ उन बटिल प्रश्नों पर

विचार करना, जो समय-समय पर ठीके को काम में लाने में उत्पन्न होते हैं, का काम अधिक अच्छे तरीके में एक नमिति के द्वारा होगा जो विभिन्न क्षेत्रों में प्राप्त अनुभव में एक पारस्परिक सम्बन्ध कायम करके, इन प्रश्नों के सम्बन्ध में पूर्ण अनुभव से काम ले सकते हैं। इसके अलावे यह भी दलील दी जाती है कि यह और अधिक फायदे की बात होगी अगर मेवाओं के ऊपर शासन करने-वाली समितियाँ, उन कष्ट तथा कठिनाइयों से मुक्त कर दिए जायें जो उन्हें उन कार्यों को, जो समय-समय पर आने हैं, हाथ में लेने से पर्यवेक्षण करने में उन्हें होती हैं, क्योंकि ये सब उद्देश्य प्राप्ति के लिए साधन हैं और उद्देश्य से ही उनका प्रधानतया सम्बन्ध है अर्थात् जनता की वे जो सेवाएँ करती हैं, और स्थायी समितियों के लिए यह लाभ और सहायता की बात होगी अगर उन्हें इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए इन कष्टों से मुक्त कर दिया जाय।

यह प्रश्न यहाँ पर विवेचना के लिए आसान नहीं है, किन्तु ज्यों-ज्यों स्थानीय प्राधिकारी के काम के आकार तथा जटिलता बढ़ते जाते हैं उसी हिसाब से समिति की बनावट के और अधिक जटिल होने की प्रवृत्ति के उदाहरण रूप में इसकी चर्चा की गई है। स्थानीय शासन में इस प्रकार की योजनाएँ नियमित रूप से विवेचना के लिए उपस्थित होनी हैं, यह इसके परिवर्तन तथा विकास के अनुरूप काम करने के चिह्न स्वरूप हैं।

अध्याय ६

विभागीय संगठन

(Departmental Organisation)

नगरपालिका के प्रत्येक विभाग की प्रवृत्ति तथा संगठन का विवरण अगर यहाँ प्रस्तुत किया जाय तो वह इस प्रकार की पुस्तक के उद्देश्य और दायरे में बहुत अधिक बाहर होगा। फिर भी हम यहाँ पर विभागीय कर्नाक्ट की प्रमुख विशेषताओं तथा उस यंत्र-विधि का जिसके द्वारा ये विभाग अलग-अलग या मयुक्त रूप में काम करते हैं, की सास-भाम बातों का उम हृद तक जिक्र कर सकते हैं जो हमारे अध्ययन के लिए लाभदायक प्रमाणित होंगी। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि पाठकों को स्थानीय शासन की सेवाओं की विशेषताओं से अवगत कराया जाय।

स्थानीय शासन-सेवा

(The Local Government Service)

इंग्लैंड के स्थानीय प्राधिकारियों के पदाधिकारों में एक ही वर्ग के नहीं होने हैं जैसी स्थिति सिविल सर्विस (Civil Service) की होती है जो एक ही मालिक द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। प्रत्येक स्थानीय प्राधिकारी अपने कर्मचारीवृन्द की नियुक्ति के बारे में स्वयं

निर्धारण करता है और स्वयं अपने पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है। उन स्थितियों को छोड़कर (जिसकी चर्चा पहले ही की जा चुकी है) जिस हालत में नियुक्ति या बर्खास्तगी मंत्री की स्वीकृति के बाध होती है या उन हालतों को छोड़कर, जिनमें केन्द्र द्वारा योग्यता वर्ग रह के सम्बन्ध में कुछ निर्देशन निर्धारित रहते हैं, यथा चिकित्सा पदाधिकारी (Medical Officer) तथा स्वच्छता सम्बन्धी निरीक्षक (Sanitary Inspector), प्रत्येक स्थानीय प्राधिकारी को यह स्वतंत्रता है कि अपने ढंग से अपने लिए पदाधिकारियों की नियुक्ति करे तथा अपनी इच्छानुसार योग्यता की शर्तें रखे। तीसरी, स्थानीय शासन के पदाधिकारियों के संपूर्ण वर्ग में कई समान तथा एक जैसी विशेषताएँ हैं तथा पिछले कुछ वर्षों में, वेतन, सेवा की शर्तों, नियुक्ति तथा पदोन्नति (Promotion) के लिए परीक्षा, तथा पदाधिकारियों के अपने नियुक्ति करनेवाले प्राधिकारी के साथ सेवा के सम्बन्ध में शर्तों की विभिन्न बातों के सम्बन्ध में समानता तथा एकरूपता लाने में दिनोदिन वृद्धि हो रही है।

इस सम्बन्ध में इस प्रकार का विकास, कुछ अंश तक कर्मचारी-वृद्ध (Staff) के मजदूर मण (Trade Union) के संगठन के कारण तथा अधिक हाल में, कुछ अंश तक, सामूहिक मोल-जोल के लिए व्हिटले-पद्धति (Whitley) में कर्मचारीवृद्ध तथा स्थानीय प्राधिकारियों के संयुक्त संगठन के कारण हुआ है। स्थानीय शासन-सेवा में विभिन्न प्रकार के कार्य तथा पेशे के रहते हुए भी, इसके सदस्यों ने, सबों की सेवा के लिए एक ही मजदूर-साथ काम (कुलियों को छोड़कर) कर एक अद्भुत तथा विलक्षण कार्य कर दिखाया है। यह संगठन प्रारम्भ में नेशनल एसोसियेशन ऑफ लोक्ल गवर्नमेंट ऑफिसर्स (National Association of Local Government Officers) कहलाता था किन्तु अब इसका नाम "नेशनल ऐन्ड लोक्ल गवर्नमेंट ऑफिसर्स एसोसियेशन (National and Local Government Offi-

सहायता मिली क्योंकि इसमें कोई सन्देह नहीं कि कर्मचारियों के स्थान-क्रम के अनुसार श्रेणी विभाजन तथा वृद्धावस्था के कारण अवकाश प्राप्त करने के कारण, सेवाओं में गतिशीलता (Mobility) में वृद्धि हुई है तथा युवकों तथा अधिक कार्य-कुशल व्यक्तियों के लिए पदोन्नति का मार्ग खुल गया है। १९१४ ई० के युद्ध के बाद, एगोसियेशन को इस बात में सफलता मिली कि कुछ प्रान्त के स्थानीय प्राधिकारियों ने व्हिटले-पद्धति की नीति को अपनाया, और १९३९ ई० के युद्ध के पहले या शीघ्र ही उसके बाद, संपूर्ण देश में प्रोविंसियल व्हिटले-कौंसिल (Provincial Whitley Council) की स्थापना हो गई थी तथा उन्होंने प्रान्तीय श्रेणी-विभाजन की योजना तथा सेवाओं की स्थिति तथा शर्तों के बारे में नियम बना लिया था। फिर भी बहुत वर्षों तक, स्वाधीन शासन-सेवा में व्हिटले-पद्धति की सबसे बहुत महत्वपूर्ण तत्त्व विद्यमान नहीं था और वह था 'नेशनल ज्वायंट कौंसिल' (National Joint Council) १९१४-१८ ई० के युद्ध के बाद इस प्रकार के कौंसिल का उद्घाटन हुआ था, किन्तु, उन कारणों से, जिनके यहाँ विचारण देने की आवश्यकता नहीं है, वे तुरत ही समाप्त हो गये। १९३९ ई० के युद्ध के ठीक पहले इसे फिर जीवन दिया गया किन्तु इसमें शक्ति और प्रभाव का अभाव था क्योंकि इसे स्थानीय प्राधिकारी के एगोसियेशनो की सहानुभूति नहीं प्राप्त हो सकी। एक या दूसरे कारणों से, १९३९ ई० के युद्ध ने, व्हिटले-पद्धति के लिए स्थानीय प्राधिकारियों की पूरी सहायता प्राप्त करने में 'नैल्जो' (Naljo) की नीति को बहुत अधिक प्रोत्साहन दिया, लेकिन स्थानीय प्राधिकारियों के एगोसियेशनो ने, जिन पर अपनी सहायता देने के लिए दबाव डाला गया था, नेशनल ज्वायंट कौंसिल के सविधान में कुछ पहलुओं में प्रतिवन्ध पाया। युद्ध-काल में बहुत दिनों तक समझौते की बातचीत चलते रहने के बाद, अन्त में ये बाधाएँ हटा दी गईं; और १९४४ ई० में नए नेशनल कौंसिल की स्थापना हुई जिसे पूरी सहायता देने में

पुनर्निर्माण के प्रश्न पर लोग राजी हो गये । ह्विटले-ग्रदति ही बहाली, प्रशिक्षण तथा योग्यता के स्तर को निर्धारित करने के लिए यत्रविधि का काम करे, किन्तु यह उन प्रश्नों को निवटाने के लिए खास व्यवस्था अपनावे । सबसे पहले उसे, भोल-जोल की साधारण प्रक्रिया के दायरे से उन्हे बाहर निकाल दे । बाहरी एजेंसियों, यथा विश्वविद्यालय, विभिन्न पेशों की प्रशासकीय समिति, सेवा के विभिन्न समूहों की समितियों की, अपनाये जान वाले स्तर के सम्बन्ध में सलाह को भी काम में लाना चाहिए ।

अब नेशनल ज्वायट कौंसिल द्वारा इस प्रकार की नीति को कार्यात्मक रूप दिया गया है और इसके लिए, इसके तत्त्वावधान में स्थानीय शासन परीक्षा परिषद् (Local Government Examination Board) की स्थापना की गई है, जिसे शिक्षा, योग्यता तथा प्रशिक्षण के प्रश्नों पर परामर्श देने का कार्य भी सौंपा गया है ।

स्थानीय शासन-सेवा की योग्यता, प्रशिक्षण तथा बहाली के सम्बन्ध में स्थितियों का अंतिम प्रामाणिक परीक्षण हेतु डिपार्टमेंटल कमिटी (Hadow Departmental Committee) के प्रतिवेदन (report) के रूप में है, और इस प्रतिवेदन में यह स्पष्टतया स्वीकृत किया गया कि सुधार के लिए, विशेषकर किरानियों की श्रेणी में बहुत गुजाइश थी । फिर भी, यह अवश्य स्मरण रखना चाहिए कि, उस समय से सुधार के लिए "नैल्जो" (Naljo) की नीति बहुत सक्रिय तथा सफल रही है और पहले प्रान्तीय (Provincial) तथा अब नेशनल ज्वायट ह्विटले कौंसिल स्थानीय शासन की प्रणाली में सुदृढ रूप से स्थापित हो गये हैं और उन्होने बहुत काम किया है, तथा ह्विटले कौंसिल में नियुक्तिकर्ता के प्रतिनिधियों ने, सेवा और योग्यता के उच्चतम स्तर के अन्वेषण में कर्मचारीवृन्द के सगठनों के साथ एक ही दृष्टिकोण से काम किया है । सेवाओं की शर्तों के लिए लागू की गई राष्ट्रीय योजना में किरानी की श्रेणी के कर्मचारियों की बहाली

तथा पदोन्नति के लिए परीक्षा (Promotion Examinations) के लिए स्तर निर्धारित किया गया है तथा नियुक्त हो जाने के बाद सेवा-काल में प्रशिक्षण की सुविधा के लिए भी व्यवस्था की गई है ।

द्विटले की पद्धति के द्वारा किए गये कामों के अलावे, बहुत वर्ष पहले "नैल्जो" (Naljo) ने बहुत-से विश्वविद्यालयों को इस बात के लिए राजी कराया कि वे पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन (Public Administration) में डिग्री या डिप्लोमा का पाठ्यक्रम कायम करे और उन्होंने स्थानीय प्राधिकारियों को भी इसके लिए राजी कराया कि वे अपने कर्मचारीवृन्द को इन योग्यताओं को प्राप्त करने में, जिसे प्राप्त करना साधारणतया आसान नहीं था, सहायता दें, और अब व्यावसायिक तथा शिक्षा-सम्बन्धी योग्यताओं के, जो चीफ अफिसर तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों के लिए अत्यावश्यक हैं, अतिरिक्त इस प्रकार के विद्यालय से प्राप्त योग्यता (या परीक्षा परिपद् द्वारा उसकी बराबरी की योग्यता) वाले पदाधिकारियों की संख्या में वृद्धि हो रही है ।

इन सब बातों में सुधार के लिए हमेशा गुजाइश है; किन्तु बाहर के आलोचकों द्वारा, कई वर्ष पहले, स्थानीय शासन-सेवा में नियुक्ति के निम्न स्तर के बारे में जो तस्वीर खींची गई थी उसको अब अति-रजित या पुरानी कही जा सकती है । नई द्विटले-पद्धति ने बहाली तथा नियुक्ति में स्वजन पक्षपात को निर्मूल करने के लिए तथा किरानियों की श्रेणी में नियुक्ति में सन्तोपजनक स्तर कायम करने के लिए बहुत कुछ किया है, और अब पिछले कई वर्षों से, पुराने तथा नये कर्मचारियों के लिए उच्च व्यावसायिक शिक्षा के सम्बन्ध में "नैल्जो" (Naljo) की नीति का बहुत अच्छा प्रभाव हुआ है । स्थानीय शासन सेवा की प्रारम्भिक श्रेणियों में नियुक्ति सिविल सर्विस की तरह सुव्यवस्थित नहीं है; किन्तु अब उनमें शिक्षा-सम्बन्धी योग्यता में उतना अन्तर नहीं रहता है जितना पिछली शताब्दी में रहता था । इस प्रकार की प्रारम्भिक त्रुटियों के कारण, स्थानीय शासन-

सेवा में, नियुक्ति के बाद प्रशिक्षण के लिए जो व्यवस्था है, वह सिविल सर्विस में प्रचलित प्रशिक्षण-व्यवस्था की अपेक्षा बहुत अधिक है। नये पदाधिकारीगण—जिनमें वे भी शामिल हैं जिन्हें आवश्यक व्यावसायिक योग्यता है और भविष्य में चलकर जो चीफ ऑफिसर होंगे—प्रशासकीय तथा सामाजिक विद्यों में और अधिक विस्तृत रूप से प्रशिक्षण पान की आवश्यकता को महसूस करते हैं।

आज की स्थानीय शासन-सेवा में, या भविष्य में देश को इस सेवा से जो आवश्यकता हो सकती है, उसके अनुसार भी, कोई ऐसी बात नहीं है जिसके कारण इस संगठन का एक बिल्कुल नया आधार कायम किया जाय। खास करके, इस मुद्दा में कोई खास तथ्य नहीं है कि सिविल सर्विस की तरह इसकी अलग एक प्रशासकीय श्रेणी कायम की जाय। आजकल के, व्यावसायिक दृष्टिकोण से पूर्णतया दक्ष नये पदाधिकारियों द्वारा तथा हिल्टले पद्धति द्वारा ज्योंही स्वजन पक्षपात के घबरे हटा दिए जायेंगे और अगर सनद (Charter) में भी गई जांच का काम में लाया जाय, तो जिस सिद्धान्त के अनुसार स्थानीय शासन-सेवा के लिए नियुक्ति तथा प्रशिक्षण के कार्य होते हैं, उसमें सिविल सर्विस की प्रणाली की अपेक्षा कुछ अधिक लाभ दिखाए जा सकते हैं।

दोनों सेवाओं में प्रधान अन्तर, नियंत्रण करनेवाले पदाधिकारियों की नियुक्ति तथा प्रशिक्षण में है। स्थानीय शासन सेवा में विभागीय अध्यक्ष तथा उनके प्रमुख सहायकगण अपने-अपने सम्बन्धी प्रशिक्षण तथा अनुभव वाले (और अबमरहो उन्हें पूरव रूप में व्यावसायिक प्रशिक्षण भी मिला हुआ रहता है) व्यक्ति रहते हैं, और जिन्होंने पदान्ति करत हुए प्रशासकीय अनुभव तथा प्रतिष्ठा प्राप्त कर ली है। सिविल सर्विस में, प्रशासकीय श्रेणी के पदाधिकारियों की नियुक्ति प्रचानतया पुरान विस्वविद्यालया से, शिक्षा सम्बन्धी उच्च योग्यता तथा सफ़ाता के आधार पर की जाती है, और बिना व्यवसाय प्रशिक्षण (vocational training) के, कुछ दिनों तक छोटे-मोटे

प्रशासकीय कर्तव्यों को करने के बाद वे प्रशासकीय उत्तरदायित्व को अपने हाथों में लेते हैं। वह सिद्धान्त या दर्शन जिसके अनुसार प्रशासकीय वर्ग की स्थापना हुई, इतना दृढ़ तथा अपरिवर्तनशील रहा है कि उन व्यक्तियों के लिए जो व्यावसायिक श्रेणियों में हैं, प्रशासकीय श्रेणियों में आकर विभागीय अध्यक्ष या सहायक अध्यक्ष का पद ग्रहण करना बिलकुल असम्भव हो गया है।

यह व्यवस्था इस धारणा पर आधारित है कि प्रशासकीय कार्य के उत्तरदायित्व के लिए विस्तृत तथा उदार मस्तिष्क वाले व्यक्ति चाहिए तथा उसमें उचित आलोचना की प्रवृत्ति होनी चाहिए, जो साधारण शिक्षा-पद्धति की उच्च शिक्षा प्राप्त करने पर प्राप्त होनी है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि प्रशासकीय योग्यता के लिए प्रशिक्षित बुद्धिवाला व्यक्ति सर्वोत्तम व्यक्ति है, किन्तु क्या उसे प्राप्त करने के लिए सिर्फ साधारण शिक्षा का माध्यम ही एकमात्र उपाय है? वह दर्शन या सिद्धान्त, जिसके अनुसार, सिविल सर्विस में प्रशासकीय वर्गों की नियुक्ति होती है, उन व्यक्तियों द्वारा जो उदार शिक्षा के महत्त्व पर जोर देते हैं, आजकल नहीं अपनाया जायगा, अर्थात् किसी खास योग्यता वाले व्यवसाय के लिए यह उदार शिक्षा नहीं काम आ सकती है या व्यावसायिक प्रशिक्षण से उदार मस्तिष्क वाले व्यक्ति नहीं तैयार हो सकते हैं तथा उनका क्षेत्र बहुत भ्रुकुचित होगा और वे मुहर की तरह काम करेंगे। तौमी, सिर्फ कुछ वर्ष पहले, माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) के सम्बन्ध में स्पेंस कमिटी (Spens Committee) ने यह विचार व्यक्त किया था कि टेक्नीकल शिक्षा भी, जिसे आजकल नवीन रूप दिया जा सकता है, पूर्ण अर्थ में उदार शिक्षा का रूप ले सकती है।

वास्तव में हम सभी मानते हैं कि कितनी भी अधिक दिमागी प्रशिक्षण देने से किसी को प्रशासक नहीं बनाया जा सकता है अगर उसमें प्रवृत्ति तथा स्वभाव-सम्बन्धी कुछ खास गुण नहीं हैं; और

दोता प्रकार की सेवाओं में इस सम्बन्ध में तुलना, इसी प्रकार के गुणों के मिलने तथा उनके विकास के बारे में की जानी चाहिए। सातवें अध्याय में हमलोगों ने इस सम्बन्ध में कुछ विचार प्रकट किया है और उस सम्बन्ध में और अधिक यहाँ लिखने जरूरत नहीं है, किन्तु, कहना आवश्यक है कि इस दृष्टिकोण से स्थानीय शासन की सेवाओं में कोई नूटि नहीं मालूम पड़ती है। जिस बात पर हमलोग यहाँ अधिक धोर देना चाहते हैं, वह यह है कि आजकल सार्वजनिक प्रशासन में उस कार्य-सम्बन्धी विशेष प्रकार की जानकारी की आवश्यकता है। अब आजकल, प्रशासकीय योग्यता की जाँच के लिए सिर्फ़ शिक्षा-सम्बन्धी उच्च योग्यता के ऊपर छोड़ देना उचित तथा ठीक नहीं होगा, अर्थात् जितनी महत्त्वपूर्ण बातें हैं उन्हें सिविल सर्विस के उन प्रशासकीय व्यक्तियों को, जो गलत और ठीक काम करते-करते अपने अनुभव के द्वारा ही सीख पाते हैं, नहीं छोड़ा जा सकता है, और जैसा कि हाल के एक श्वेत-पत्र (White Paper) ने इसे स्वीकार किया है कि बहुत हाल तक सिविल सर्विस अपने लिए उचित प्रशिक्षण की व्यवस्था करने में असफल रहा है।

इन विचारों को ध्यान में रखने से यह प्रत्यक्ष मालूम पड़ता है कि स्थानीय शासन के प्रशासकों के अपने कार्य-सम्बन्धी तथा व्यावसायिक प्रशिक्षण अधिक लाभदायक है। स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की बरीब-करीब सभी व्यावसायिक योग्यताएँ, एक या दूसरे रूप में उनके ज्ञान-क्षेत्र में वृद्धि करती हैं, जो प्रशासकीय कार्यकरण के लिए एक आवश्यक पृष्ठाधार है, और इन दिनों, सार्वजनिक सेवा के लिए जिन विशेष प्रकार के ज्ञान के पृष्ठाधार की आवश्यकता होती है, व्यावसायिक समस्याओं द्वारा उस प्रकार के पाठ्यक्रम पर काफी जोर दिया जाता है। इतना ही नहीं, जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की पूरक योग्यताओं में से कई सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी ही रहनी हैं।

स्थानीय शासन के प्रशासक को, प्रारम्भिक व्यावसायिक प्रशिक्षण और अनुभव के समय, जो सेवा द्वारा उससे अपेक्षित रहती है, उसे और दो लाभ होते हैं। वह अधिक प्रारम्भ से ही उत्तरदायी काम करने लगता है, और इस प्रकार अपन निर्माण के वर्षों में ही वह उत्तरदायित्व, उपक्रम (initiative) तथा स्वविवेक (discretion) से काम लेने का अभ्यस्त हो जाता है। जिस समय तक सिविल सर्विस का एक पदाधिकारी, अपने शिक्षार्थी श्रेणी से बाहर निकलता है, स्थानीय शासन सेवा का एक व्यावसायिक पदाधिकारी या एक व्यावसायिक व्यक्ति जो वाद में इस सेवा में आता है और प्रशासकीय उत्तरदायित्व को संभालने के लिए आगे बढ़ता है उस समय से पहले ही वह बहुत प्रकार के उत्तरदायित्वपूर्ण कार्यों को कर चुका रहता है, और यह भी कम महत्वपूर्ण बात नहीं है कि वह वहाँ के लोगो तथा कार्यों से परिचित हो चुका रहता है। दूसरी बात यह है कि स्थानीय शासन में, नियुक्तिकर्ता की यह धारणा रहती है कि विभाग के अध्यक्ष को अपने विभाग के कामो के लिए सिर्फ नाम के लिए ही उत्तरदायी नहीं रहना चाहिए बल्कि उसपर उसका अधिक भार रहे और यह महसूस करता है कि अगर उस विभागीय अध्यक्ष पर व्यावसायिक और तकनीकल कार्यों के लिए वास्तविक उत्तरदायित्व देना हो तो उसे उन कामो के बारे में अवश्य कुछ जानकारी होनी चाहिए। स्थानीय प्राधिकारी वास्तविक उत्तरदायित्व पर अधिक जोर देते हैं और इसे एक लाभदायक बात समझते हैं कि उस व्यक्ति को, जो व्यावसायिक व्यक्तियों के ऊपर पर्यवेक्षण करेगा, उनके कार्यों के सम्बन्ध में जानकारी रहनी चाहिए और इस प्रकार वह जान सकता है कि उन्हें किस प्रकार संगठित किया जाय तथा समतदारी के साथ कर्मचारीवृत्त को किस प्रकार काम में लगाया जाय और उनका उचित रूप से समाधान किया जाय।

दोनों प्रकार की सेवाओं में एक और महान अन्तर है। सिविल सर्विस का पदाधिकारी सरकार के सम्युक्त सेवा नियोजन (employ-

ment) में है । स्थानीय शासन का पदाधिकारी एक खास स्थानीय प्राधिकारी की सेवा करता है । सिविल सर्विस का पदाधिकारी एक स्थान से दूसरे स्थान जा सकता है, किन्तु वह एक ही सेवा नियोजन, एक ही प्रकार की जाँच, एक ही प्रकार की पदोन्नति प्रणाली के अन्तर्गत तथा योग्यता की बिना किसी प्रत्यक्ष बाहरी जाँच के, जाता है । दूसरी तरफ, स्थानीय शासन का पदाधिकारी क्षेत्र में आवश्यक योग्यता और अनुभव प्राप्त करने के बाद, प्रतियोगितात्मक क्षेत्र में उतरता है और उसके कार्य की जाँच, एक प्रकार की नहीं, बल्कि कई प्रकार की निरीक्षण करनेवाली एजेंसियों द्वारा होती है । उसका काम ही इस प्रकार का रहता है तथा उसका उत्तरदायित्व इसना स्पष्ट रहता है कि वह एक बार चक्का दे सकता है किन्तु अधिक समय के लिए वह चक्का नहीं दे सकता है । शीघ्र ही उसके कौंसिल और उसके शहर के लोगों को यह पता चल जायगा कि उसकी क्या योग्यता है और उसके अनुसार ही उसका मूल्यांकन होगा । स्थानीय शासन की दुनियाँ में उसकी प्रतिष्ठा के बारे में सभी जान जाते हैं । इस प्रकार की प्रोत्साहन देनेवाली प्रेरणाएँ सयुक्त सेवा में नष्ट हो जा सकती हैं । इस सेवा को, हिल्टले-गडवि द्वारा, श्रेणी विभाजन में आधारभूत एकता खाने के लिए प्रयास करने देना चाहिए, जिस प्रकार इसने वेतन क्रम में एक रूपता लाने में तथा योग्यता और प्रशिक्षण के स्तर में एकरूपता लाने के लिए धन बिछा है, लेकिन इसे चाहिए कि पदाधिकारियों के स्थानीय प्राधिकारियों के साथ सम्पर्क को स्वतन्त्र रूप में कायम रहने दे तथा उस प्रतियोगितात्मक गतिशीलता को भी सरक्षित रहने दे जिसके कारण पदाधिकारी की विभिन्न रूप में परीक्षा होनी है और उसे उत्तम के लिए प्रेरणा मिलती है ।

स्थानीय शासन सेवा की और दो विशेषताएँ हैं, जो स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की प्रशासकीय कार्यक्षमता को, सिविल सर्विस के पदाधिकारियों की तुलना में, और अधिक मजबूत बनाती हैं, और व बिनापनाएँ ये हैं—नगरपालिका की प्रभावी के अन्तर्गत, जनता

तथा उनके प्रतिनिधियों के साथ निकट सम्पर्क, तथा व्यावहारिक अनुभव जिसमें वह सार्वजनिक प्रशासन के अंतिम कार्यात्मक रूप को देख पाता है, ससदीय शासन तथा नगरपालिका शासन की विभिन्न प्रणाली के कारण इस प्रकार का अन्तर उत्पन्न होता है, जिसके बारे में सातवें अध्याय में ही बतलाया जा चुका है ।

ऊपर बताये गये विचार तथा दलील का आधार यह धारणा नहीं है कि स्थानीय शासन-सेवा, सिविल सर्विस की अपेक्षा अधिक कार्य-कुशल तथा योग्य है और न यही कि स्थानीय शासन सेवा ऐसा है जैसा उसे होना चाहिए, बल्कि उसके अन्तर्निहित यह धारणा है कि अगर स्थानीय शासन सेवा की उन चुटियों को जिनके बारे में लोग अच्छी तरह महसूस करते हैं, हटा दिया जाय तो जिस प्रणाली पर यह सेवा कायम है उसके अपने खास गुण तथा लाभ हैं और सिविल सर्विस कोई एक ऐसी नमूना नहीं है जिसका अनुकरण और मूँदकर स्थानीय शासन के काम में किया जाय ।

विभागीय बनावट

(Departmental Structure)

बीरो (Borough) तथा डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) में साधारण-तया चार से अधिक विभाग नहीं रहेग जो ये हैं—बल्क का विभाग, कोषाध्यक्ष (Treasurer) का विभाग, इंजिनियर और सर्वेयर का विभाग और स्वास्थ्य तथा । या सनिटरी इसपेक्टर का विभाग, इसके अतिरिक्त व्यावसायिक विभाग रहेग यथा—जल या यातायात (Water or Transport) अर्थात् ये अतिरिक्त विभाग इन क्षेत्रों में स्थानीय प्राधिकारियों के उत्तरदायित्व के अनुसार होंगे । बड़े बड़े स्थानीय प्राधिकारियों में, खास करके काउंटी बीरो (County Borough) में, सोलह या बीस विभाग हो सकते हैं । परिशिष्ट 'ग' में

दी गई तालिका में, एक औसत प्रकार के काउटी बोरो वा विभागीय अभिन्यास तथा प्रत्येक विभाग में नियुक्त किए गए कर्मचारीवृन्द की प्रमुख श्रेणियों का विवरण दिया गया है ।

इस तालिका में दिया गया विभागीय अभिन्यास (lay-out) बहुत उच्च श्रेणी के एकीकरण (integration) को प्रदर्शित करता है, और 'एकीकरण' से मेरा मतलब है कि कई प्रकार के कार्यों को या कई श्रेणियों के कार्यों को मिलाकर एक विभागीय क्षेत्र के दायरे में ला दिया गया है । यह एक साधारण नियम समझा जा सकता है कि जहाँतक संभव हो सके एकीकरण का काम वाछनीय है । इसमें कोई संदेह नहीं कि कुछ पदाधिकारी हैं, जो वास्तव में सविधि द्वारा नियुक्त पदाधिकारी या प्रमुख सेवाओं के अध्यक्ष की तरह ही नहीं हैं, जिनका काम विशेष ढंग का हो सकता है, जिन्हें बहुत कम पर्यवेक्षण की आवश्यकता होती है, जिन्हें स्वतंत्र रूप से काम करने के लिए काफी स्वतंत्रता दी जा सकती है, और जिन्हें स्वतंत्र पदाधिकारी के रूप में काम करने के लिए छोड़ देना संभव है । तौभी, साधारणतया यह अधिक अच्छा होता है कि उनका एकीकरण इस प्रकार कर दिया जाय कि उन्हें किसी ऐसे प्रमुख विभाग के साथ समुक्त कर दिया जाय जिसका काम उससे बहुत अधिक असदृश नहीं हो । ऐसा करने से वह प्रवृत्ति समाप्त हो जायगी जो साधारणतया इस प्रकार के पदाधिकारियों में उत्पन्न होती है कि अपने अलग विभाग का निर्माण करें तथा साथ-ही साथ उनका पत्र-टंकन (typing) तथा किराती श्रमरह का काम किसी बड़े विभाग के कर्मचारियों द्वारा किया जाता है और वह साधारणतया किसी प्रकार कम अच्छे तरीके से नहीं, तथा साधारणतया कम खर्च में ही हो जाता है ।

किन्तु जिस हद तक यह एकीकरण ही सकता है, वह बहुत अंश में अलग-अलग स्थानीय प्राधिकारियों के आकार तथा प्रकार पर निर्भर

करता है तथा बदलता है । इस प्रकार, जो तालिका प्रस्तुत की गई है, उपमे स्थापत्य काम (architectural work), जिसमें गृह-निर्माण भी है, तथा भूगर्भस्थ मल-निर्गम कार्य (sewage) का नियंत्रण, इंजीनीयर तथा सर्वेयर के विभाग के दायरे में पड़ता है, और एक मध्यम आकार के स्थान के लिए, एक अलग स्थापत्य विभाग (Architects Department) रखना तथा भूगर्भस्थ मल-निर्गम कार्य के लिए एक अलग स्वतंत्र पदाधिकारी रखने की अपेक्षा यह निश्चित रूप से अधिक अच्छा है। दूसरी तरफ, यद्यपि छोटे स्थानीय प्राधिकारियों की हालतों में, यह अधिक अच्छा होगा कि सर्वेयर के विभाग में पार्क्स सुपरिण्टेंडेंट (Parks Superintendent), सीमेंटरी सुपरिण्टेंडेंट (Cemetery Superintendent) तथा क्लीजिंग एन्ड लाइटिंग ऑफिसर्स (Cleansing and Lighting Officers) को भी शामिल कर लिया जाय इसकी अपेक्षा कि उन्हें स्वतंत्र पदाधिकारियों के रूप में छोड़ दिया जाय, फिर भी तालिका में उन्हें अलग-अलग विभागों के अध्यक्ष के रूप में दिखाया गया है; और एक औसत प्रकार के काउटी बोरो में यह स्वाभाविक और अधिक अच्छा भी है। फिर, छोटे-छोटे स्थानों में, १९४९ ई० के पहले, जब उप-शुल्क के लिए मूल्यांकन का काम सिविल सर्विस को सौंपा गया, हमलोग देखते थे कि एक स्वतंत्र मूल्यांकन पदाधिकारी (Valuation officer) रहता था, जो उप-शुल्क का संग्रहकर्ता हो भी सकता था या नहीं भी हो सकता था और ये दोनों पदाधिकारी एकाउन्टेन्ट के अलावे अलग-अलग पदाधिकारी हा सकते थे। दूसरी तरफ, एक औसत आकार के काउटी बोरो और अधिकांश बॉरा तथा डिस्ट्रिक्ट्स में भी यह अधिक अच्छा समझा जाता था कि मूल्यांकन पदाधिकारी (Valuation Officer) को टाउन क्लर्क (Town clerk) के या बोरो कोषाध्यक्ष (Borough Treasurer) के विभाग के साथ संयुक्त कर दिया जाय।

वहुत छोटे-छोटे स्थानों में कोई बहुत बड़ी नुक़सानों नहीं पहुँचेंगी अगर विशेषज्ञ पदाधिकारियों को कौंसिल के प्रति प्रत्यक्ष रूप से स्वयं उत्तरदायित्व के साथ छोड़ दिया जाय, अगर उनमें से प्रत्येक को किरानी के लिए या नित्यक्रम के कामों के लिए कर्मचारियों को अधिक आवश्यकता नहीं हो और अगर क्लर्क अन्य पदाधिकारियों पर स्वयं पर्यवेक्षण करता ही जैसा कि वह छोटे स्थानों में अक्सरहाँ करता है। किन्तु अधिकारीस हालतों में एकीकरण के सम्बन्ध में एक जर्जरस्त धारणा प्रचलित है, खास करके, सभी विचारों के सतुलन के बाद स्वाभाविक प्रवृत्ति साधारणतया दूसरी दिशा में काम करती है। तौमी, आकार की एक ऊपरी सीमा है, जिसके आगे एकीकरण नहीं बढ़ सकता है और प्रतिकूल दिशा में काम करने की आवश्यकता उत्पन्न होती है। इन प्रकार बड़े-बड़े सहरों में इस बात की आवश्यकता महसूस की है कि एक अलग स्थापत्य विभाग (Architects' Department), एक अलग गृह निर्माण विभाग (Housing Department) या एक अलग सम्पदाविभाग (Estates Department) रखा जाय और बड़े बड़े सहरों में गृह-निर्माण विभाग के कार्यों के अधिक दबाव के कारण इसी प्रकार की व्यवस्था की गई है। बहुत-सी बातों का विचार है जो उस सीमा को निर्धारित करते हैं जहाँ से हम एकीकरण की प्रतिकूल दिशा में काम करने हैं, किन्तु साधारणतया वह सीमा उस वक्त आ जाती है जब नित्यक्रम (routine) प्रकार के तथा किरानियों के काम को किसी बड़े विभाग के साथ एकीकरण करने से और अधिक भित्तिव्ययिता या सुविधा की सम्भावना नहीं रहती है (एक अलग विभाग इतना बड़ा रहता है कि अपने इस प्रकार पूर्णतया महाल कर्मचारियों तथा टेक्नीकल और व्यावसायिक कर्मचारियों के बीच उचित सम्बन्ध कायम रख सके) और अग्रे अलग किए जानेवाले कामों के लिए ऊपर में विशेष ज्ञान तथा अनुभव वालों से अधिक फायदा होगा।

विभागीय समन्वय

(Departmental Co-ordination)

एक प्राधिकारी के अधीन कामों को मिला देने से तथा प्राधिकारी की विभागीय बनावट का एकीकरण कर देने से, हमलोग एक ऐसी-सीमा पर पहुँच सकते हैं जहाँ पर स्थानीय प्राधिकारी के कार्यकलाप के प्रत्येक प्रमुख क्षेत्र में, प्रत्येक विभाग करीब-करीब एक स्वतन्त्र तथा सब तरह से संपूर्ण इकाई के रूप में काम करता है। लेकिन हमलोग कभी ऐसी सीमा पर नहीं पहुँच सकते हैं जब प्रत्येक विभाग एकदम एकान्त रूप में कोई काम कर सकता है। दो विभाग, अर्थात् क्लर्क और कोषाध्यक्ष के विभाग, स्थानीय प्राधिकारी के बंध (legal) तथा वित्तीय कार्यों को करते हैं और ये दोनों काम सभी विभागीय कार्य-कलापों में दो धागों की तरह काम करते हैं, और यह प्रत्यक्ष है कि यह स्थिति एक ऐसी आवश्यकता ला देती है कि समन्वय (co-ordination) कायम किया जाय।

विभागीय समन्वय किस प्रकार काम में लाया जाता है? इसका मशिक्षित उत्तर है "क्लर्क (Clerk) के द्वारा"। फिर भी इसे, सिर्फ उस पद के द्वारा जिस पर क्लर्क आसीन है, कभी भी नहीं प्राप्त किया जा सकता है। पर्याप्त मात्रा में इसे प्राप्त करने के लिए अधिक विशेष रूप से प्रयास करने की आवश्यकता है, और यद्यपि पिछले कई वर्षों में, चूंकि स्थानीय प्राधिकारियों की सेवाओं का दायरा अधिक-से-अधिक बढ़ता गया है, कई स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा, अन्य पदाधिकारियों के बीच समन्वय (Co-ordination) कायम करने के लिए क्लर्क (Clerk) की शक्तियों को और अधिक मजबूत बनाने का प्रयास किया गया है, फिर भी अभी तक, ऐसा करने के लिए कोई एक सर्वमान्य तरीका नहीं निकल पाया है। चूंकि यह क्लर्क के कर्तव्य के दायरे में आता है कि कौंसिल के सभी पत्राचार उसके हाथ में आवे, इसके फल-

स्वरूप समन्वय की कुछ प्रारम्भिक क्रियाएँ उत्पन्न होती हैं । यह निर्णय करना उसी का काम है कि कोई पत्र विन विभाग में भेज दिया जाय जिस पर वह विभाग ध्यान दे या उसके पास अथवा सम्बन्धित समिति के पास प्रतिवेदन (report) भज अगर समिति के निणय की आवश्यकता हो । अगर कोई ऐसी बात हो जो कई विभागों से सम्बन्ध रखती हो या बिल्कुल नई हो तो यह विश्लेषण करना उसीका काम है कि किस विभाग के कार्यवलाप से वह सम्बन्ध रखता है और उसके लिए आवश्यक सहयोग तथा उचित राय-मशविरों की व्यवस्था की जाय । फिर भी, यह प्रत्यक्ष है कि समन्वय इससे और अधिक होना चाहिए, और अगर क्लर्क को समन्वय करना है तो उसमें यह सामर्थ्य रहना चाहिए कि वह अपन उपक्रम (initiative) से विभागों को कार्यों के लिए कह सके और इसके लिए भी वह अपनी इच्छा से ही कार्यशील हो सके कि उनकी सलाह या साधनों को किसी आवश्यकता की पूर्ति के लिए या समस्या को मुलाने के लिए काम में ला सके । और उसे यह भी अधिकार रहना आवश्यक है कि प्रशासकीय यंत्र की प्रमुख यंत्रविधि का पुनर्विलोकन तथा जाँच कर सके तथा खास करके सभी विभागों के बीच सम्पर्क के सम्बन्ध में भी देखभाल कर सके ।

इस प्रकार के कामों के लिए प्राधिकार (authority) की आवश्यकता है और यही कारण है कि बहुत से प्राधिकारी अपने क्लर्क के पद को प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Administrative Officer) की सज़ा देते हैं । फिर भी यह तरीका स्वतः सभी समस्याओं को हल नहीं कर पाता है । कुछ पदाधिकारियों को, यथा सर्वेयर (Surveyor) या 'मेडिकल ऑफिसर आफ हेल्थ' या सैनिटरी इंस्पेक्टर, सविधि द्वारा अलग से अपने निदेश तथा उत्तरदायित्व दिए जाते हैं और कौंसिल या क्लर्क कोई ऐसा काम नहीं कर सकता है जो इन पदाधिकारियों को इस प्रकार के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व से मुक्त कर सके । यही एकमात्र परिस्थिति है जो क्लर्क को एकाग्रित

(Concentrated) प्राधिकार और उत्तरदायित्व का पद पाने में बाधा पहुँचाती है जैसा पद कि किसी व्यावसायिक कारखाने में प्रबन्ध संचालक (Managing Director) का रहता है। फिर यह नहीं आशा की जा सकती है कि आधुनिक स्थानीय प्राधिकारी के कार्यक्षेत्र के विस्तृत दायरे पर, कोई एक व्यक्ति सभी विभागों के अधिशासी (Executive) कार्यों के लिए यहाँ तब कि नाम मान का भी उत्तरदायित्व ले सकता है। नाम-मात्र के लिए, एक प्रबन्ध संचालक इस प्रकार का उत्तरदायित्व ग्रहण करता है, यद्यपि इसमें सन्देह किया जा सकता है कि दोनों मामलों में स्थिति उतनी विभिन्न है कि नहीं जितनी मालूम पड़ती है। क्या एक प्रबन्ध संचालक वास्तव में अपने अधीनस्थ उच्च कोटि के विशपज्ञ तथा टेकनिकल पदाधिकारियों के कार्यों के लिए उत्तरदायित्व ग्रहण कर सकता है? क्या वह टेकनीकल या विशपज्ञों से सम्बन्ध रखनेवाली समस्याओं पर उन्हें हस्तक्षेप कर सकता है या उनकी सलाह को ठुकरा सकता है? मोटामोटी तौर पर यह कहा जा सकता है कि दोनों हालतों में प्रमुख पदाधिकारी का काम एक साधारण पर्यवेक्षण करना तथा प्रशासकीय व्यवस्था तथा संगठन के साधारण कामों के लिए उत्तरदायित्व ग्रहण करना है।

वे पिछले प्रकार के बताये गए काम हैं जिन्हें क्लर्क अपने हाथ में लेने जा रहे हैं। स्थानीय प्राधिकारी की कार्यपद्धति के अन्तर्गत वास्तव में वे उन कामों को करने में कैसे समर्थ होते हैं? विभागीय स्तर पर, यह क्लर्क का काम है कि, कुछ बातों के सम्बन्ध में राय-मशविरे के लिए एक यत्रविधि कायम करे और अधिक अच्छा हो अगर यह स्थायी आदेशों (Standing Orders) की सहायता से की जाय। अगर वह विधि पदाधिकारी (Legal Officer) हैं, जैसे कि करीब-करीब सभी हालतों में होता है, यह काम और आसानी से हो जाता है क्योंकि आवश्यकतावश इस प्रकार का सिलसिला कायम हो गया रहता कि किन-किन बातों पर किन अवसरों पर तथा किस समय पर

कानूनी बातों के सम्बन्ध में उसके पास जाने की आवश्यकता होती है और इसलिए प्रस्तावकीय बातों में भी उसी प्रकार के प्राधिकरण (authorisation) प्राप्त करने में कोई कठिनाई नहीं होनी चाहिए। समन्वय के कार्यों को करने के लिए वास्तविक अवसर समिति स्तर पर आता है, क्योंकि यही पर, जैसा कि हमलोग कई बार अन्य सम्बन्ध में जोर दे चुके हैं, प्रबन्ध सन्धी बातों के अतिरिक्त भी सभी धारों अन्ततः पहुँचेंगी। इस सतह पर, बलकं विभागीय अध्यक्षों के प्रतिवेदन पर अपना विचार व्यक्त कर सकता है और वह इस काम के द्वारा उनके अपने प्रतिवेदनो पर विचार व्यक्त करने के उत्तरदायित्व में, बाधा नहीं पहुँचाता है या अधिस्थानी पक्ष में जो उनका उत्तरदायित्व है, उनसे उनको नहीं मुक्त करता है। इस स्थिति को ध्यान में रखते हुए यह और अधिक महत्वपूर्ण है कि विभागीय अध्यक्षों के प्रतिवेदन पहले ही समितियों तथा बलकं के पास भेज दिए जायें। स्थायी आदेश के द्वारा बलकं को यह अधिकार मिलना चाहिए, और, जहाँ रिवाज की एकरूपता, समन्वय के प्रश्न, या (जहाँ बलकं विधि पदाधिकारी भी हैं) विधि के प्रश्न सम्बन्धित हैं, उसका यह कर्त्तव्य होना चाहिए कि समिति के सामने अपना विचार व्यक्त करे। समिति का वातावरण मंत्रीपूर्ण होता है या होना चाहिए। अपने विचार और स्वविवेक के अनुसार प्रतिवेदन करने का अधिकार अब पूर्णतया सुरक्षित रहता है तब किसी भी विभागीय अध्यक्ष को उसके प्रतिवेदन पर बलकं द्वारा व्यक्त किए गए विचारों के कारण किसी प्रकार की शंका नहीं होनी चाहिए। अगर समय मिले, तो महत्वपूर्ण बातों पर, बलकं के विचार भी विभागीय अध्यक्षों के प्रतिवेदनो की तरह, लिखित रूप में पहले ही से वितरित कर दिए जायें।

अध्याय १०

समस्याएँ तथा सुझाव (Problems and Proposals)

कृत्य या काम (Functions)

एक शताब्दी से अधिक तक विकास और विस्तार के बाद, इंग्लैंड के स्थानीय प्राधिकारियों का उत्तरदायित्व १९३९ ई० में अपनी उच्चतम सीमा पर पहुँच गया, और, उस समय जैसे वे थे, सत्तार भर में उस प्रकार की किसी सस्था के उत्तरदायित्वा से अधिक तथा विस्तृत थे। १९४५ ई० में जो राष्ट्रीयकरण (Nationalisation) पद्धति की शुरुआत हुई, वह इस प्रणाली के सबप्रथम महत्त्वपूर्ण रुकावट के रूप में उपस्थित हुई। उनके फलस्वरूप, नगरपालिका के अस्पतालो, गैस के कारबार, विद्युत् पूति का कारबार, अन्य एजेंसियो के हाथ में चला गया। १९४७ ई० के यातायात अधिनियम (Transport Act of 1947) के निवेशो (Provisions) को, जिनके फलस्वरूप यातायात के कारबार का भी इसी प्रकार हस्तांतरण हो गया रहता, अभी तक कार्यात्मक रूप नहीं दिया गया है और उनमें संशोधन किया जा सकता है या उन्हें रद्द कर दिया जा सकता है। जलपूति के राष्ट्रीयकरण के लिए प्रस्ताव को भी काम में नहीं लाया जा सका।

तो भी, जिस हद तक पहले ही काँट-छाँट हा गई हो, उसकी मात्रा बहुत अधिक है। यह कहना एक बहुत बड़ी व्ययक्ति होगी कि वर्तमान स्थानीय शासन पूर्व के स्थानीय शासन की एक छाया मात्र है, अधिकांश अन्य देशों की अपेक्षा इसका दायरा अभी भी बहुत विस्तृत है, किन्तु यह प्रत्यक्ष है कि अब यह पुराना सर्वोत्तम व्ययक्ति नहीं रह पाया है।

हाल की इन घटनाओं ने राजनीतिक क्षेत्र में एक प्रश्न उपस्थित कर दिया है जो इस शताब्दी के प्रारम्भ में एक शास्त्रीय वाद विवाद समझा जाता, स्थानीय शासन का दायरा या कार्यक्षेत्र क्या होना चाहिए? यह एक प्रश्न है जिसे स्थानीय शासन के व्यक्ति तथा उससे बाहर के भी कई व्यक्ति कुछ बेचनी के साथ पूछते हैं। इस बेचनी का कारण सिर्फ यही नहीं है कि पहले ही बहुत-सा काम उनके हाथ स लिए जा चुके हैं, बल्कि यह आशंका कि अन्य काम भी उसी प्रकार ले लिए जायेंगे।

यह प्रश्न, निम्न रूप में पूछा गया है, अगर साधारणतया सरकार के दायरे या कार्यक्षेत्र के सम्बन्ध में दलगत विवाद से कुछ सम्पर्क रखता है तो उसे हमलोग तुरत हटा दे सकते हैं अर्थात् उस मामले में हमलोग विचार नहीं करेंगे। जब बिना किसी दल या पार्टी से सम्बन्ध रखते हुए यह प्रश्न पूछा जाता है या पूछा जा सकता है तब इसका तात्पर्य उस एजेन्सी के चुनाव से रहता है जो राष्ट्रीय नीति द्वारा निर्धारित शासन या सार्वजनिक प्रशासन के कार्यक्षेत्र के लिए अपनाई जाती है। ऐसा होने पर भी यह प्रश्न इतना विस्तृत तथा जटिल है कि इसके सम्बन्ध में प्रमुख विचार ही यहाँ व्यक्ति किए जा सकते हैं।

ये प्रधानतया दो श्रेणियाँ में आते हैं, राजनीतिक सिद्धान्त सम्बन्धी विचार, और प्रशासकीय आवश्यकता, कार्यकुशलता तथा सुविधा-सम्बन्धी विचार। उनके साथ कोई ऐसा सूत्र नहीं है, जो स्थानीय शासन के कार्यों का या सार्वजनिक प्रशासन के विषय

एजेसी का अनुमोदन करते हैं, वे वास्तविकता और घुड़िमता से दूर रहेंगे अगर इसे वे नहीं मानते कि अब ऐसी स्थिति पहुँच गई है जिसमें स्थानीय शासन की प्रारम्भिक अवस्था की अपेक्षा, आजकल अरु प्रशासकीय विचार इन प्रश्नों में पूरी माँग में उपस्थित होते हैं। वास्तव में यह प्रत्यक्ष है कि हाल के बहुत से परिवर्तन जो स्थानीय शासन में हुए हैं, वे इन्हीं प्रशासकीय विचारों के कारण हुए हैं। ये परिवर्तन हैं—केन्द्रीय नियंत्रण के कुछ रूपों का विकास तथा हाल में कुछ कामों का उनके हाथ से निकल जाना। और इसका एक कारण जो है वह बहुत साधारण है कि अन्य एजेसियाँ अब मौजूद हैं—जबकि बहुत दिनों तक, जिस समय स्थानीय शासन के हाथ में बहुत अधिक काम थे, वे नहीं मौजूद थीं और अगर थीं भी तो आज जैसे पूर्णतया विकसित रूप में नहीं थीं। आज का पूर्णतया योग्य सिविल सर्विस, बहुत अंश में उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में विकसित हुआ और यहाँ तक कि अर्धशताब्दी के प्रारम्भिक भाग में, सरकारी विभाग के संगठन सम्बन्धी साधन बहुत प्रारम्भिक अवस्था में थे। न राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक विरासत ने सार्वजनिक निगम (Public Corporation) की धारणा को ही अभी जन्म दिया था, जो आर्थिक तथा प्रशासकीय क्षेत्र में, बड़े व्यावसायिक उपक्रमों (entrepreneur) के जैसे संगठन के ढाँचे तथा कार्य-क्षेत्र की तरह काम कर सकता था। ऐसी स्थिति में एक काम के बाद दूसरे काम—जिनमें कई इस प्रकार के भी थे जो राष्ट्रीय तथा स्थानीय आवश्यकताओं को भी प्रदर्शित करते थे—स्थानीय शासन के हिस्से में पड़े और किसी व्यक्तिगत एजेंसी के लिए विचार करने की कोई खास आवश्यकता नहीं उत्पन्न हुई।

एक और बात है जो ध्यान देने योग्य है—जो स्थानीय शासन-सेवा के अधिक हाल के इतिहास में व्यक्त होती है—और यह यह है कि सेवाएँ, जो स्थानीय “बाजार” या अधिकारक्षेत्र (Jurisdiction)

के आधार पर प्रारम्भ की जाती है, नई परिस्थितियों में आ जा सकती है और जिसके फलस्वरूप उनमें राष्ट्रीय सेवाओं की कुछ विशेषताएँ आ सकती हैं और जिसके कारण कुछ मात्रा में केन्द्रीय संगठन, निर्देशन तथा कल-पुर्जों के अभिन्यास की आवश्यकता होगी, उदाहरण के लिए, विद्युत् पूर्ति (electricity supply) । इस दिशा में प्रशासकीय आवश्यकता की पूर्ति, अक्सरहीं स्थानीय अधिशासी नियंत्रण को राष्ट्रीय योजना के अन्तर्गत समावेश की प्रक्रिया द्वारा की जा सकती है, किन्तु यह प्रत्यक्ष है कि अन्य हालातों में सार्वजनिक निगम या सरकारी विभाग, इन आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए या तो आवश्यक या अधिक सुविधाजनक साधन समझे गये हैं ।

और अन्ततः, इस अन्य स्थानीय सेवा पर जन-संख्या के परिवर्तन का प्रभाव पड़ सकता है और सभी स्थानीय समुदाय एक सूत्र में बँध जा सकते हैं तथा जनता स्थानीय शासन की बनावट पर प्रभाव डेगा । उस विशेष सेवा के लिए अधिक लोचदार और धात प्रकार की बनावट के लिए दलील पेश की जा सकती है । इसी विशेष प्रकार की आवश्यकताएँ बहुत सहाय्य का काम कर सकती हैं । एक स्थानीय नियंत्रण के अन्तर्गत अन्य सेवाओं के साथ इसके सम्पर्क के शुभ अधिक अंश में पृष्ठाधार में रह सकते हैं ।

यह स्पष्ट है कि स्थानीय शासन को, कई सेवाओं को अपनी एजेंसियों के द्वारा चलाने के लिए प्रशासकीय आवश्यकता के लिए एकाधिकार के रूप में अब दावा नहीं रह गया है । यह अभी भी, प्रशासकीयकार्य कुशलता और स्थानीय सेवाओं को चलाने में सुविधा के आधार पर, अपना कई दावा पेश कर सकता है, ये सेवाएँ ऐसी भी हो सकती हैं जिनके संगठन का स्थानीय आधार हो, और नगरपालिका वन के गुणों के सम्बन्ध में हमने जो कुछ कहा है, वह यहाँ उपयुक्त है । स्थानीय शासन के पहले से स्थित कार्यक्षेत्र के द्वारा नई परिस्थितियों में सार्वजनिक सेवाओं के राष्ट्रीय पहलू पर अधिक जोर

• देने की प्रवृत्ति रही है। भविष्य में, स्थानीय पहलू की विशेषताओं और आवश्यकताओं पर जोर दिया जा सकता है।

राजनीतिक सिद्धान्त के आधार पर स्थानीय शासन के लिए अनुभोदन, इंग्लैंड की राजनीतिक विचारधारा से उत्पन्न होता है, जिसके अनुसार कोई प्रतिनिधि सरकार, स्थानीय तथा केन्द्रीय दोनों सतहों पर कार्य-वितरण आवश्यक समझती है। उन दिना में, जब व्यक्तिवादी सिद्धान्त (individualist doctrine) का बोलबाला था, यह धारणा बहुत अशक्त इस भावुकता पर आधारित थी कि किसी प्रकार का शासन एक आवश्यक दुर्गुण है और केन्द्रीय शासन की अपेक्षा स्थानीय शासन एक छोटा दुर्गुण है। ज्यो-ज्यो समूहवादी (collectivist) प्रवृत्तियों का विकास हुआ, इसको इस भावना द्वारा अधिक सहायता मिली कि अगर शासन का कार्यक्षेत्र बढ़ना आवश्यक है तो स्थानीय शासन के अधिक कार्यशील रहने से यह केन्द्रीय अधिशासी (executive) और उनके प्राभिकर्त्ताओं (agents) की शक्तियों के ऊपर एक प्रकार की रुकावट का काम करेगा, और इस भावना के अन्तर्गत, सांविधानिक क्षेत्र में शक्तियों के संतुलन तथा उन्हें अलग करने की विशेषताओं के सम्बन्ध में साधारण धारणा निस्सन्देह रूप से काम कर रही थी।

आज की परिस्थितियों में भी, इस प्रकार की विचार-धारा और भावना के आवश्यक तत्व अपना प्रभाव रखते हैं। वास्तव में आधुनिक दृष्टान्तों द्वारा इसे और सबल बना दिया गया है। ये दृष्टान्त इस बात के लिए हैं कि उन राज्यों का क्या नतीजा हो सकता है जिनका रूप प्रजातांत्रिक है किन्तु जिनमें प्रजातंत्र, राष्ट्रीय सतह पर नियत-कालिक रूप में जनता के मतदान के अलावे और किसी वस्तु पर नहीं आधारित है। अधिक से-अधिक लोग अब इस बात को महसूस करने लगे हैं कि प्रजातंत्र को नाना रूपोंवाला होना चाहिए, और इसे समाज के विभिन्न गोष्ठियों और समुदायों में अपना जड़ जमाना चाहिए और

यह जड़ सिर्फ उस समुदाय में नहीं होता चाहिए जिसे हमलोग राज्य के नाम से पुकारते हैं और यह अवसरही वृत्रिम भी हो सकता है। स्थानीय समुदायों में, जिनसे इसे सम्बन्ध रहता है, स्थानीय शासन विभिन्न प्रकार, दृष्टिकोण तथा विभिन्न कामों में लगे हुए नर-नारियों को, उनके द्वारा मान्य कार्यों तथा हितों के लिए व्यावहारिक सहयोग के लिए एकत्रित करता है अर्थात् उन सबों को एक जगह या पहलू पर लाता है, और इगलैंड के स्थानीय शासन का इतिहास ही स्वयं इसे अच्छी तरह प्रदर्शित करेगा कि इन सबों का, साथ-ही-साथ प्रगतिशील, लचरदार तथा स्थायी प्रजातंत्र के निर्माण में क्या महत्त्व है।

एक महत्वपूर्ण बात, जिस पर जोर देने की आवश्यकता है वह यह है कि स्थानीय शासन राजनीतिक तथा सामाजिक उत्तरदायित्व की व्यावहारिक शिक्षा के लिए अवसर प्रदान करता है। सरकार की कोई दूसरी एजेंसी इस प्रकार का विस्तृत मोर्चा इतने नियमित रूप से नहीं प्रस्तुत करती है। कोई भी दूसरी एजेंसी साधारण नागरिक को इस प्रकार शासन की वास्तविक प्रक्रिया में नहीं लाती है जिस प्रकार स्थानीय शासन करता है। राजनीतिक शिक्षा के लिए इससे बढ़िया कोई तरीका नहीं हो सकता है। और कोई भी प्रजातंत्रिक राज्य इसे नहीं समाप्त कर सकता है। राजनीतिक कार्यक्षमता का विकास, क्रियाशील राजनीतिक उत्तरदायित्व को संभालने से ही हो सकता है।

ऊपर बताए गये विचार एक महत्वपूर्ण बात की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करते हैं। स्थानीय (प्रतिनिधि) शासन को उन सभी हलतों में, एजेंसी (कार्य करने वालों) के चुनाव में सबसे पहली तरकीब दी जानी चाहिए जहाँ पर स्थानीय कार्यक्षेत्र या "बाजार" के आधार पर कार्य किए जाते हैं तथा सेवाएँ चलाई जाती हैं। वभी-कभी हमलोगों को किसी-किसी सेवा या कार्य में राष्ट्रीय विशेषता

की अधिकता को महसूस करना पड़ेगा और केन्द्रीय निर्देशन की आवश्यकता भी मालूम पड़ेगी, लेकिन इस प्रकार की सेवाओं में भी जहाँ ऐसी विशेषताएँ प्रत्यक्ष रूप से पाई जाती हैं, यह अच्छी तरह देखा लिया जाना चाहिए कि स्थानीय प्रतिनिधि शासन द्वारा स्थानीय प्रशासन को क्या स्थान दिया जा सकता है, यह दृष्टिकोण अभी भी हमलोगों को कोई सूत्र (formula) नहीं देता है। यह हमलोगों को सिर्फ एक रास्ता बतलाता है। और वह रास्ता इस प्रकार का है जिसके ठीक होने में कई बातों से मदद मिली है।

राज्य तथा नगरपालिका में सम्बन्ध

(State and Municipal Relationships)

स्थानीय शासन के कार्यकलाप के अंतर्गत कुछ भी क्यों न हो, अब यह असंभव मालूम पड़ता है कि इंग्लैंड में इसके लिए विशेष प्रकार के संसदीय प्राधिकरण (Parliamentary Authorisation) की प्रथा जो प्रचलित है, उसके सम्बन्ध में प्रश्न उठाया जा सकता है। कुछ लोगों द्वारा यह सुझाव दिया जाता था कि श्रम नियमों को हटा दिया जाना चाहिए; और इसके बदले में कि स्थानीय प्राधिकारों सिर्फ वे ही काम करें जिनके लिए उन्हें संसद द्वारा स्पष्ट-तया अधिकार मिला हो, उन्हें यह अधिकार मिलना चाहिए कि वे कोई भी कर्षे सिवाय उसके जिसे संसद द्वारा स्पष्ट रूप से मना कर दिया गया हो। इस प्रकार का आमूल परिवर्तन तब तक संभव नहीं होगा जबतक समूहवाद (Collectivism) की तरफ निर्वाचन के द्वारा जो मत प्रगट हुआ है, उसकी अपेक्षा और अधिक जनमत नहीं झुकेगा। लेबर पार्टी (Labour Party) ने, जब वह विरोधी पक्ष में थी, सिद्धान्त में इन प्रकार के परिवर्तन लाने के लिए बार-बार लोकल औथरिटीज इनेब्लिंग बिल (Local Authorities Enabling Bill) पेश किया, लेकिन कार्य-भार ग्रहण करने पर

इसने इस नीति को नहीं बरता, और वास्तव में कई दृष्टिकोण से, हाल की और वर्तमान राष्ट्रीय स्थिति, उससे बहुत विभिन्न हैं जो उस वक्त मौजूद थी जब लेबर पार्टी ने इसके लिए कदम उठाया था।

कुछ देश, जो वैकल्पिक (alternative) सिद्धान्त के अनुसार काम चलाते हैं, उदाहरण के लिए,¹ नाजी के समय से पूर्व के जर्मनी, यह दावा करते हैं कि इसके फलस्वरूप उनकी प्रणाली में हमलोगों की अपेक्षा अधिक स्वतंत्रता है, किन्तु वित्तीय तथा केन्द्रीय नियंत्रण एक स्कावट के रूप में काम करते हैं और जिनके फलस्वरूप वास्तव में, इन देशों के स्थानीय शासन को, इंग्लैंड की अपेक्षा अधिक विस्तृत कार्यक्षेत्र नहीं मिल पाया है।

एक मात्र महत्वपूर्ण तथा प्रमुख प्रश्न जो स्थानीय प्राधिकारियों के ऊपर न्यायिक नियंत्रण (Judicial control) के सम्बन्ध में खड़ा होता है वह यह कि स्थानीय प्राधिकारियों के प्रशासकीय निर्णयों के लिए अपील मुनने के लिए उचित प्रकार का न्यायाधिकरण (Tribunal) होना चाहिए। ये प्रशासकीय निर्णय उन बातों के सम्बन्ध में होंगे, जिनमें से अधिकांश सरक्षित तथा नियंत्रित सेवाओं के क्षेत्रों में होंगे और जिनमें स्थानीय प्राधिकारियों का काम अर्द्ध-न्यायिक (Quasi-Judicial) है। इस प्रकार के अपील के अधिकारक्षेत्र (Jurisdiction) के बँटवारे के सम्बन्ध में विधायी (legislative) प्रथा बहुत युक्तिसंगत नहीं है। कभी-कभी साधारण अदालतों को, उदाहरण के लिए, जस्टिसेज कोर्ट (Justices Court) तथा कोर्ट ऑफ क्वार्टर सेशन (Court of Quarter Sessions) को अधिकारक्षेत्र दिए जाते हैं, कभी-कभी मज्जालय को, और कभी-कभी विशेष न्यायाधिकरण (tribunal) को अधिकारक्षेत्र दिया जाता है। स्थानीय प्राधिकारियों को, साधारण अदालतों के इस प्रकार के अधिकार-क्षेत्र से हटाये जाने के सम्बन्ध में कोई डर नहीं है जैसा कि सांविधानिक दृष्टिकोण से बकील लोग इसके बारे में

समझते हैं। कई स्थानीय प्राधिकारी—शायद अधिकांश इस प्रकार के पुनर्विचार या अपील के अधिकार क्षेत्र को, साधारण अदालतों की अपेक्षा, मन्त्रालय या विशेष न्यायाधिकरण के हाथों में रहना अधिक पसन्द करेंगे; और खास करके ऐसी अदालतों की अपेक्षा, जिनके हाथों में आजकल यह अधिकार-क्षेत्र है। अगर उन्हें, इस विषय पर डाइसी (Dicey) के सिद्धान्त के पक्ष में लाना है, तो उन्हें विश्वास दिलाना होगा कि कोर्ट ऑफ पेट्टी सेसनस (Court of Petty Sessions) तथा क्वार्टर सेसनस (Quarter Sessions), इस काम के लिए मन्त्रालय या विशेष न्यायाधिकरण की तरह ही योग्य, तथा उचित और न्याय सगत हैं।

अब हमलोग केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण के विषय पर कुछ विचारों की ओर बढ़ते हैं। इसमें कोई सन्देह नहीं कि जिस हद तक उनका विस्तार हुआ और जैसे विस्तृत रूप उन्होंने धारण किया है, उसने बहुत बेधेनी पैदा कर दी है। उन्हें घटाकर तथा उस हदतक सीमित कर देने की समस्या, जिस हद तक केन्द्रीय तथा स्थानीय शासन के क्षेत्र के समझदार व्यक्ति इसका रहना आवश्यक समझते—बहुत-से ऐसे लोग हैं जो कहेंगे कि यह आवश्यक न्यूनतम है, बहुत आसान होती उसकी अपेक्षा जैसी कि अभी है, अगर इस प्रकार उनकी वृद्धि का प्रमुख कारण सरकारी विभागों द्वारा केन्द्र की तरफ अधिक-से-अधिक शक्तियों को आकर्षित करने के लिए निश्चित प्रयास होता। स्थानीय शासन के क्षेत्र में कुछ ऐसे व्यक्ति हैं जिन्होंने दृढ़तापूर्वक इसे प्रमाणित कर दिया है कि यह ऐसा ही है; लेकिन यद्यपि प्रत्येक मानवीय सभ्यता में इसके लिए कुछ छूट दी जा सकती है जिसे “साम्राज्य निर्माण” (empire building) कहा जाता है, फिर भी इस परिस्थिति के लिए यह व्याख्या या कौफियत ऐसी नहीं है जिसे स्वीकृत कर लिया जाय; और इसे ही प्रधान कारण मान लेना, जिसके फल-स्वरूप यह परिस्थिति पैदा हुई है, समस्या को सिर्फ छिपा देना है और

उसके कारण उसके मुलझाये जाने की श्रौर कम सभावना रहेगी । स्थानीय प्राधिकारी जो कार्य करने हैं तथा सेवाओं का चलाते हैं उनके ऊपर बहुत अंश में राष्ट्रीय परिस्थितियों के दबाव के द्वारा तथा राष्ट्रीय नीतियों के द्वारा, और वास्तव में राष्ट्रीय नीतियों जनना के विचारों का प्रतिबिम्ब रहें हैं नियंत्रण कायम हुए हैं तथा वे बढ़ते भी गये हैं । और अगर हमलोग उन सभी बातों का विस्तृत रूप से पुनर्विलोकन करें, जिनपर एक या दूसरे रूप में नियंत्रण लागू है और उनमें प्रत्येक का उद्देश्य क्या है तो हमलोगों को ऐसे बहुत से उदाहरण नहीं मिलेंगे जिनमें नियंत्रण निराधार है । करीब करीब हर एक हालत में, हमलोगों को कोई-न कोई उचित कारण मिलेगा, जो जनता के फायदे के लिए या उसके हितों या रूपों की सुरक्षा के लिए या व्यक्तिगत अधिकारों को रक्षा के लिए कायम है । नये विधान (legislation) के समय सलाह देते समय, खास करके नये प्रकार के विधान के समय या ऐसे विधान में जिसमें राज्य तथा नगरपालिका दोनों के स्वर्च का प्रश्न रहता है, सरकारी विभागों में निस्सन्देह रूप से इसे अपना कर्तव्य समझ रखा है, और ठीक ही समझा है कि सभी प्रकार के केन्द्रीय तथा स्थानीय सार्वजनिक नियंत्रण से सम्बन्ध रखें, किन्तु तो भी बक्यरही ऐसा मालूम पडा है कि उन्होंने इस बात को स्वयं नहीं पसन्द किया है जिस हदतक राष्ट्रीय नीति के द्वारा उन्हें अधिक विस्तृत प्रकार के नियंत्रण के लिए बाध्य होना पडा है । वास्तव में, पुराने विभागों की परम्परागत प्रवृत्ति यह रही है कि उन सभी कामों को छोड़ दिया जाय जो उन्हें अनिशासी (Executive) क्षेत्र में अधिक हदतक ला दें और साथ ही-साथ अधिक विस्तृत और निश्चित प्रकार के प्रशासकीय नियंत्रण का दृष्टता के साथ अपने ही हाथों में रखते थे । प्रायः सबसे अधिक जबदस्त आलोचना, जो सरकारी विभागों की की जा सकती थी—और उनका पिछले कुछ वर्षों में जो अपवाद जैसा समय रहा है, उनका विशेष रूप का काम महाने के लिए उन्हें स्थान दे सकता है—यह है कि

केन्द्रीय प्रशासकीय यंत्र के पास, बहुत हालतक कोई एक केन्द्रीय एजेंसी के प्रकार की वस्तु नहीं थी, जो सभी प्रकार के विभागों द्वारा किए गये नियंत्रणों के कुल प्रभाव को ध्यान में रख सके तथा केन्द्रीय और स्थानीय दोनों स्तरों पर कार्यों में विलम्ब, प्रशासकीय खर्च तथा जनशक्ति के सम्बन्ध में प्रभाव का भी अध्ययन करे।

राज्य और नगरपालिका के बीच के सम्बन्ध में कुछ पहलू हैं, और इसमें कोई सन्देह नहीं है कि वे भविष्य में भी रहेंगे,—कुछ साधारण प्रकार के हैं और अन्य खास-खास सेवाओं को चलाने में उत्पन्न होने हैं—जो सिद्धान्त और उद्देश्य दोनों की दृष्टि से कुछ प्रकार के केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण को उचित प्रमाणित करते हैं।

ऐसी सेवाओं को, जो, यद्यपि स्थानीय ढंग से प्रशासित होती हैं, सिर्फ स्थानीय आवश्यकताओं की नहीं, बल्कि राष्ट्रीय दृष्टिकोण से चलायी जाती हैं, किसी प्रकार की राष्ट्रीय योजना के अनुरूप होना चाहिए, और जटिल तथा अक्सरहाँ शीघ्रता से बदलती रहनेवाली परिस्थितियों में, केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण ही अक्सरहाँ एकमात्र वा-र-गर एजेंसी है, जो स्थानीय कार्यकलाप का राष्ट्रीय योजना के अन्तर्गत समावेश कर सके। राष्ट्रीयकरण के पहले भी, नगरपालिका (कम्पनी भी) के विद्युत् व्यवसाय को टेकनिकल बातों में एलेक्ट्रिसिटी कमिश्नर्स (Electricity Commissioner) के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत रहना पड़ता था, विद्युत् उत्पादन का काम कुछ लोगों से ले लिया गया था और अन्य लोगों के हाथ में दे दिया गया था और उत्पादित बिजली का शोक रूप में प्रबन्ध केन्द्रीय विद्युत् परिषद् (Central Electricity Board) द्वारा अपने ट्रान्समिशन के जाल द्वारा अर्थात् "ग्रिड" (The grid) द्वारा किया जाता था। नगरपालिका के यातायात के कारखाने किराये और भाग के कुछ पह-लुओं में ट्रैफिक कमिश्नर्स के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत में आते थे और अभी भी आते हैं। इन दो हालातों में, सेवाओं में, जिनकी प्रार-

भिक विशेषताएँ करीब-करीब बिल्कुल स्थानीय थी, टेक्नीकल या अन्य परिवर्तनों के कारण क्षेत्रीय तथा राष्ट्रीय विशेषताओं का विकास हुआ। अन्य सेवाओं में जो एक ही प्रकार की साधारण श्रेणी के अन्तर्गत आती हैं, उदाहरण के लिए शिक्षा, राष्ट्रीय विशेषताएँ पहले ही से थीं और केन्द्रीय नियंत्रण के लिए वास्तविक प्रेरणा, सेवा में स्तर की एकरूपता को कायम रखने के ह्याल से मिली हैं, इस पर ध्यान नहीं रखा गया है कि प्रदासकीय क्षत्र क्या है। कार्य के सम्बन्ध में जो पहले ही विवेचना प्रस्तुत किया है, उसमें बताए गए विचारों के आधार पर स्थानीय शासन के लिए यह निश्चय ही अधिक अच्छा है कि जहाँ संभव हो इन सेवाओं को कायम रखा जाय और उन पर सभी आवश्यक केन्द्रीय नियंत्रण लागू रहे, इसकी अपेक्षा कि उन्हें बिल्कुल स्वतंत्र छोड़ दिया जाय।

जिस तक के आधार पर केन्द्रीय नियंत्रण लागू किए जाते हैं, उसके विस्तृत विश्लेषण देन की आवश्यकता नहीं है जबकि स्थानीय शासन को राज्य-सरकार द्वारा वित्तीय सहायता दी जाती है।

एक सैद्धान्तिक प्रश्न—जो प्रचलन या व्यवहार सम्बन्धी कई प्रश्नों से भिन्न है—एक समय में वास्तव में उठाया गया होता और जो ऋण के सम्बन्ध में स्वीकृति की आवश्यकता के बारे में होता। इस प्रकार की स्वीकृति की आवश्यकता सभी सेवाओं के लिए लागू है, जिनमें कई इस प्रकार के भी शामिल हैं, जिन्हें अभी भी प्रत्यक्ष रूप से राजकीय सहायता नहीं मिलती है और कुछ इस प्रकार के हैं जो पूर्णतया स्थानीय हैं किन्तु वित्तीय तथा आर्थिक क्षेत्रों में, मौजूदा राष्ट्रीय स्थिति में, यह प्रत्यक्ष मालूम पड़ता है कि इस प्रकार का नियंत्रण कायम रहना चाहिए। वास्तव में, जब राष्ट्रीय पूर्णों के स्थापन सीमित हैं, और उनका वितरण किसी प्रकार के प्राथमिकता के आधार पर होना आवश्यक है, हमलोग देखेंगे कि यह नियंत्रण स्थानीय प्राधिकारियों के वर्ग के साधारण स्तर तथा किसी खास वर्ग के

उद्देश्य तथा किसी खास इलाके की वित्तीय क्षमता को ध्यान में रख-
कर रूपाया जाता है । और अन्ततः, और जैसा कि पहले ही कहा
जा चुका है, अर्द्ध-न्यायिक प्रकार के जो केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण
रूपाये गये हैं, उसके खिलाफ स्थानीय प्राधिकारियों के दृष्टिकोण से
कोई खास विरोध नहीं है ।

इसके निर्णय हो जान क बाद कि केन्द्रीय नियंत्रण आवश्यक तथा
उचित है, जो प्रश्न रह जाते हैं वे उसकी पद्धति तथा तरीकों के
सम्बन्ध में हैं । क्या हमलोगों की जितनी प्राचीन प्रणाली है उसमें
विस्तृत प्रकार के नियंत्रण की आवश्यकता है ? अगर कभी-कभी वे
प्रारम्भिक रूप में विशेष प्रकार से लगाये भी जायें तो क्या यह
आवश्यक है कि पहले उद्देश्यों की पूर्ति के बाद भी उन्हीं उसी प्रकार
से रूपाया जाय ? सबसे महत्वपूर्ण बात तो यह है कि क्या यह स्थिति
अब नहीं पहुँच गई है जबकि नियंत्रणों के मूल्य का, सिर्फ स्थानीय
स्व-शासन के सिद्धांतों पर उनके प्रभावों की दृष्टि से ही नहीं, बल्कि
दोनों सतहों पर जनशक्ति के भारी खर्च के दृष्टिकोण से भी फिर से
मूल्यांकन किया जाय ?

त्रिसंस्थिति पर हमलोग पुनर्विचार कर रहे हैं, उस सम्बन्ध में
लाकल गवर्नमेंट मैनुपावर कमिटी (Local Government Man-
power Committee) द्वारा, जिसमें सरकारी विभागों तथा
स्थानीय प्राधिकारियों की समितियों के प्रतिनिधि थे, हाल में कुछ
किया गया है । इसका पहला प्रतिवेदन, जो जनवरी १९५० ई० में
प्रकाशित हुआ था, गभीर अध्ययन करके लाभ उठाने की वस्तु है ।
मंत्रियों की स्वीकृति आदि की बायपद्धति को कुछ सरल बनाने के
लिए इसकी सिफारिशों के फलस्वरूप तुरत ही कुछ सुधार हुए किन्तु
इससे भी अधिक महत्वपूर्ण यह था कि उन्होंने संपूर्ण विषय पर निम्न-
लिखित शब्दों में एक विचार उपस्थित किया ।

“स्थानीय प्राधिकारी उत्तरदायी सस्याएँ हैं जो अपने जायों को

करन के लिए योग्य हैं और यद्यपि वे सविधि द्वारा नियुक्त सस्थाएँ हैं जिनके द्वारा सरकारी नीति कार्यान्वित होती हैं और बहुत अधिक अथ तक सरकार के रूप से काम चलते हैं, फिर भी वे अपने उत्तरदायित्व को अपने अधिकार के रूप में निभाते हैं न कि साधारणतया सरकारी विभागों के एजेंट के रूप में काम करते हैं। इसका तात्पर्य यह है कि उद्देश्य यह होना चाहिए कि जहाँ तक सम्भव हो किसी योजना या सेवा का विस्तृत प्रबन्ध स्थानीय अधिकारियों के हाथ में छोड़ दिया जाना चाहिए और विभाग के नियंत्रण को खास-खास महत्वपूर्ण स्थानों पर कायम रखें जहाँ पर यह सरकारी नीति और वित्तीय प्रशासन के सम्बन्ध में अपने उत्तरदायित्व को अच्छी तरह निभा सकता है।

किन्तु समिति न जो स्थिति देखी, वह हमलोगों को यह पाठ सिखाती है कि सम्पूर्ण क्षेत्र का नियतकालिक पुनर्विलोकन होना चाहिए।

सरकारी अन्वेषण के विषय पर कुछ विचार ध्यान देने की आवश्यकता है क्योंकि इससे वे प्रश्न सम्बन्धित हैं जिन पर कभी कभी स्थानीय शासन के क्षेत्र में जबदस्त भावना पैदा कर देती हैं। स्थानीय शासन के कुछ पदाधिकारी—और ये पदाधिकारी ही हैं जो सर्वोत्तम ढंग से निणय कर सकते हैं—इस अस्वीकार करण कि सरकारों अन्वेषण या डिस्ट्रिक्ट ऑडिट जैसा कि यह कहा जाता है, कार्यकुशल है—स्वास करके पिछले दशकों (decades) में। यह निश्चित है कि हिमाचल प्रान्त की जाँच के दृष्टिकोण से व्यावसायिक दृष्टिकोण से यह किसी प्रकार निम्नकोटि का है। वास्तव में चूँकि सरकारी अन्वेषण एक विचार प्रकार के क्षेत्र में काम करते हैं और उन्होंने अपना विचार ज्ञान प्राप्त कर लिया है, यह विश्वास करना युक्तिमय है कि सम्पूर्ण क्षेत्र में वे अधिक कार्यकुशल होंगे। जैसा कि हमलोग देख चुके हैं, यह सच की घंघता सभी सम्बन्ध रखता है और अन्वेषकों को वे बहुत सी शक्तियाँ हैं जो व्यावसायिक

अवेक्षको को नहीं मिली हुई रहती हैं । सरकारी अवेक्षको को सविधि द्वारा यह निर्देशन दिया गया है कि वे उन सभी खर्चों को जो "विधि के प्रतिकूल" हो, अस्वीकार कर दे और उन लोगों से ले जिन्हे वह इसके लिए उत्तरदायी समझता है, अर्थात् व्यक्तिगत रूप से उन्हें वह देने के लिए बाध्य करता है—इससे अधिक शक्तिवाला अधिकारी क्षेत्र उन्हें शायद ही मिल सकता है ।

इसके फलस्वरूप, स्थानीय प्राधिकारियों के लिए तथा उनके पदाधिकारियों के लिए व्यावसायिक अवेक्षण की अपेक्षा सरकारी अवेक्षण अधिक कठिन प्रक्रिया है । इसी कारण से, कुछ सार्वजनिक कार्य से प्रेरित कौंसिलर तथा पदाधिकारी, जो अच्छे प्रशासन के लिए हरएक प्रकार की जाँच को स्वीकृत करने के लिए इच्छुक थे, सरकारी अवेक्षण के सिवाय सभी चीज चाहते, चूँकि उनकी समझ में अवेक्षको को बहुत अधिक अधिकार, आवश्यकता से अधिक दे दिया गया है । सरकारी अवेक्षको को खर्च को गैरकानूनी करार करने का अधिकार रहना चाहिए तथा उन्हें किसी व्यक्ति से उस खर्च को देने के लिए उत्तरदायी निर्धारित करना चाहिए,। इस सम्बन्ध में साधारणतया किसी को विरोध नहीं है; लेकिन जैसा कि हमलोग देख चुके हैं खर्च को "विधि के प्रतिकूल" समझा जाता है अगर वह जरूरत से बहुत ज्यादा अधिक हो । यह स्थिति उस साधारण विधि या कानून के साधारण नियम से उत्पन्न हुई है कि किसी भी प्रशासकीय सस्या को जैसा कि स्थानीय प्राधिकारी है, सविधि द्वारा जो स्वविवेक से काम करने की छूट दी गई है, उसको वह "उचित रूप से" काम में लावे । इसलिए अगर वह इस प्रकार खर्च करता है जिसे "अनुचित" कहा जायगा तो वह खर्च, अवेक्षको के कार्य के लिए सविधि द्वारा जो निवेश (Provisions) दिए गए हैं, उसके अर्थ के अनुसार "विधि (Law) के प्रतिकूल" समझा जायगा; और चूँकि लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) सरकारी अवेक्षक को यह

निर्देश देता है कि उन सभी खर्चों को अस्वीकृत कर दे जो 'विधि के प्रतिकूल हों', वह उस खर्च को अस्वीकृत करने के लिए बाध्य हो जाता है जो "अनुचित" है, और वह इस स्थिति में हो जाता है कि इसके बारे में स्वयं निर्णय करे कि कौन खर्च अनुचित है और कौन खर्च उचित ।

यह स्थिति अकेलाक' को बहुत विस्तृत शक्ति प्रदान करती है— नहीं, वास्तव में उसका यह कर्तव्य होता है कि किसी खर्च के सम्बन्ध में नीति के प्रश्नों को पुष्टि करे, या उसका विरोध कर उसमें हस्तक्षेप करे और अधिकार (surcharge) लगाय जैसा उसके स्वयं के निर्णय से निर्धारित होता हो, क्योंकि बहुत सी ऐसी बातें हैं जिनके सम्बन्ध में विचारों में बहुत अन्तर हो सकता है कि कौन खर्च उचित है और कौन खर्च अनुचित । यह निश्चित रूप से गलत है कि उस क्षेत्र में जहाँ राजनीतिक तथा सांविधानिक दृष्टिकोण से लोगो ने, एक निर्वाचित सभ्या को स्वयंसेवक से काम करने के लिए छोड़ दिया है, वहाँ पर अकेलाक' के लिए जो अधिनियम बनाया गया है उसमें इस प्रकार की भाषा व्यवहृत की गई है (प्रायः यह बिना समझे हुए कि उसका अर्थ क्या होगा) जिसके अनुसार कानूनन एक व्यक्तिगत पदाधिकारी को यह अधिकार मिला है कि वह निर्वाचित कौंसिल के निर्णय के बदले अपना निर्णय रखे—क्योंकि वास्तव में इस अधिकार का यही अर्थ होता है । ये अकेलाक' लोग मंत्री द्वारा बहाल किए जाते हैं और प्रतिष्ठान (establishment) तथा स्टाफ के दृष्टिकोण से उसके अधिकार क्षेत्र में रहते हैं किन्तु मंत्रालय दृष्टतापूर्वक यह कहता है कि जहाँक' अकेलाक' के कार्यों का प्रश्न है, उसपर वे कोई नियंत्रण नहीं रखते हैं, अर्थात् वह जो अपना कार्य तथा कर्तव्य करता है और अधिकार को काम में लाता है, वे उसे सविधि के द्वारा स्वतंत्र रूप में दिए गए हैं । अकेलाक' द्वारा लगाए गए अधिकार (surcharge) के खिलाफ अपील या पुनर्विचार करने का अधिकार

उच्च न्यायालय को, और अगर रकम ५००) ६० से कम हो तो उच्च न्यायालय तथा मंत्री को है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि अपील का यह अधिकार एक बहुत बड़ी सुरक्षा है, फिर भी यह सन्देहास्पद है कि किसी मंत्री या न्यायाधीश का, उन प्रश्नों पर, जिन्हें नीति से सम्बन्ध है और जिसके लिए एक निर्वाचित कौंसिल राजनीतिक दृष्टिकोण से जनता के प्रति उत्तरदायी है, यह कहने का अधिकार कि क्या उचित है और क्या नहीं, इस सम्बन्ध में अकेलक को दिए गये अधिकार की अपेक्षा, अधिक आवश्यक है। किन्तु यह कहना उचित है कि न्यायाधीशगण स्वयं इस बात के लिए चिन्तित तथा प्रयत्नशील रहते हैं कि स्थानीय प्राधिकारी के स्वविवेक के अनुसार कार्य करने के क्षेत्र में नहीं प्रवेश करें, और अकेलक के निर्णय के खिलाफ अपील में जिसे वे "अनुचित" समझते हैं, शायद कभी ही उसके सम्बन्ध में ऐसा विचार रखते हैं जो उचित नहीं है।

यहाँ यह कह देना उचित ही होगा कि मंत्री को सविधि के निवेशों के द्वारा यह अधिकार मिला हुआ है कि अधिकार और अस्वीकृति को हटा दे और वह अधिकार इस प्रकार है कि "प्राधिकारी द्वारा किया गया कोई भी खर्च अकेलक द्वारा नहीं अस्वीकृत किया जायगा अगर उसे मंत्री द्वारा स्वीकृत मिली हुई हो।" फिर भी मंत्री द्वारा स्वीकृति किसी अवैध (illegal) खर्च को बंध नहीं कर दे सकती है। यह स्वीकृति उसे अकेलक के अधिकार-क्षेत्र से हटा देती है, किन्तु इससे करदाता का न्यायालय में जाने का अधिकार नहीं समाप्त होता है। इतना ही नहीं, मंत्री अपने इस अधिकार को बहुत सीमित रूप में काम में लाता है। इस सम्बन्ध में पुराने लोकल गवर्नमेंट बोर्ड (Local Government Board) की निम्न-लिखित अभिव्यक्ति पद-प्रदर्शन का काम करती थी।

"स्वीकृति का अधिकार इसलिए दिया गया है कि इसका ऐसी हालतों में उपयोग किया जाय जहाँ खर्च उचित काम के लिए किया

गया हो किन्तु उसके लिए कानून की पूरी जानकारी नहीं हो, या बिना जाने-बूझे आवश्यक औपचारिकता को काम में लाये शिवा, किया गया हो, या ऐसी स्थिति में जब यह बिलकुल उचित और न्यायपूर्ण मालूम पड़े कि खर्च अवेक्षण द्वारा नहीं अस्वीकृत कर दिया जाय। हमलोग नहीं समझते हैं कि यह अधिनियम इसलिए बनाया गया है कि किसी विशेष खर्च या किसी श्रेणी के खर्च के लिए विधायी (legislative) या अन्य प्राधिकारी की कमी की पूर्ति करे और आवर्तक व्यय (recurring expenditure) के लिए भावी (prospective) स्वीकृति को उचित बतलावे।”

फिर भी, अब एसा मालूम पड़ता है कि इस अधिकार का उपयोग जहाँ तक छूटी रहती है, विधायी प्राधिकारी की कमी की पूर्ति के लिए तथा सन्देहास्पद मामलों के लिए किया जाता है।

इस प्रणाली के खिलाफ जो प्रमुख आपत्तियों (objections) पैदा की जाती हैं वे मन्त्रियों के अधिकार (surcharge) को हटा देने या अवेक्षणों के कार्य को अस्वीकृत कर देने के अधिकार से नहीं समाप्त होती हैं। अगर, निर्णय करने में गलती के फलस्वरूप, जो जान-बूझकर सबिधि द्वारा दिए गए निर्देशनों के खिलाफ काम करने या किसी बुरी नियत से विभिन्न है, कौंसिलर कोई “अनुचित” खर्च कर चुके हैं, तो उनके लिए यह कहा जाना कोई खुशी की बात नहीं है कि उन्हें अपील करने का अधिकार है या यह कि अगर वे दोषी भी कर, कर दिए जायेंगे तो उन्हें वह सजा नहीं मुगतनी पड़ेगी। काउटी वीरो तथा पुराने वीरो में से अधिकांश को, जिनमें से किसी को “डिस्ट्रिक्ट ऑडिट” के लिए नहीं बाध्य किया जा सकता है, इन सबसे कुछ मतलब नहीं है, प्रत्यक्षत क्योंकि उन्हें यह यादना नहीं उठनी पड़ेगी कि अवेक्षक उनसे कहेगा कि कौन खर्च उचित है और कौन खर्च अनुचित, और न उन्हें इसी बातकी चिन्ता रहनी है कि पहले ही से इस बात का निर्णय करें कि सार्वजनिक नीति के प्रश्नों पर अवेक्षण की क्या धारणा होगी। इस

प्रकारकी स्थिति ठीक नहीं है । क्योंकि वे, अन्य प्रकार के प्राधिकारियों की तरह, हिसाब-किताब के मामले में योग्य व्यक्तियों के अकेक्षण तथा खर्चों की बंधता के सम्बन्ध में उचित विचार से लाभान्वित नहीं होते हैं, जो कि सरकारी अकेक्षण द्वारा प्रदान किया जाता है । एक अच्छे प्रशासन के लिए प्रदान की गई सुरक्षा यहाँ पर समाप्त कर दी जाती है क्योंकि इसे विवादास्पद सीमातक पहुँचा दिया जाता है । क्या 'ब्लॉक ग्रांट' (Block Grant) की प्रथा चलाये जाने के साथ (देखिए अध्याय ४) बहुत अधिक खर्च के ऊपर सुरक्षात्मक दृष्टिकोण से, अकेक्षक की शक्तियों के इस विशेष पहलू को सुरक्षित रखने की आवश्यकता है ?

बनावट-सम्बन्धी सुधार (Structural Reform)

युद्ध के पहले, स्थानीय शासन की बनावट के सम्बन्ध में विचार-विमर्श, स्थानीय शासन के क्षेत्रों तक ही अधिक अंश में सीमित था । उस समय भी, कुछ ऐसे लोग थे, जो यह विचार प्रकट करते थे कि बनावट बिल्कुल पुरानी हो गई थी; प्रधानतया इसलिए कि आधुनिक यातायात और विद्युत्-शक्ति ने शहरी और दिहाती समुदायों के बीच पुराने विभाजन को समाप्त कर दिया था और जन-संख्या को एक बड़ी इकाई के रूप में गूँथ दिया था; किन्तु इसलिए भी कि वे यह भी अनुभव करते थे कि ग्रहत्-स्तर की सेवाओं, यथा मार्ग यातायात तथा विद्युत् वितरण को स्थान देने के लिए एक नये प्रकार के क्षेत्र की आवश्यकता थी । दूसरे लोग भी, जो इससे अधिक उदार विचार रखते थे, इस बात को महसूस करते थे कि बनावट के आंगिक विकास के फलस्वरूप अनियमितता तथा त्रुटियाँ उत्पन्न हुई थी तथा समय-समय पर नई परिस्थितियों के अनुरूप अपने को बदलने के

लिए इसके अन्तर्गत पर्याप्त प्रबन्ध नहीं था। फिर भी, पूर्ण रूप से, यह विषय शास्त्रीय वाद-विवाद की सीमा से आगे नहीं बढ़ पाया।

द्वितीय विश्व-युद्ध की अवधि न बहुत महत्त्वपूर्ण परिवर्तन लाया। विश्वत् क्षेत्रों में इस विषय पर विचार-विमर्श होने लगा और कई लोगों ने इसे अत्यन्त आवश्यक व्यावहारिक समस्या समझा। उस समय कई कारण थे जिन्होंने इसे सबों के समक्ष उपस्थित कर दिया। असैनिक प्रतिरक्षा (Civil defence) की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए, इस बनावट को अनुरूप बनाने में कठिनाई का अनुभव हो रहा था। यह मानी हुई बात है कि यह बनावट कभी भी इस ह्याल से नहीं तैयार की गई थी कि वायुमार्गीय युद्ध द्वारा उत्पन्न परिस्थितियों का यह सामना करगी, और अब देखने पर यह मालूम पड़ता है कि इसने असैनिक प्रतिरक्षा के काम को, जो इसे दिया गया, बहुत अच्छी तरह सम्पादित किया। तभी, युद्ध के समय के कार्यों ने, इस प्रणाली की साधारण त्रुटियों में से कुछ को एकदम स्पष्ट रूप से लोगों के सामने ला दिया था, और ऐसी आशंका की जाती थी कि पुनर्निर्माण के कार्य में शीघ्रता से काम करने में ये प्रमुख बाधाओं के रूप में उपस्थित होंगी। इसके बाद, सरकार जब युद्धोत्तरकालीन सामाजिक विधान का कार्यक्रम बनाने लगी, यह अनुमान किया जाता था कि इनमें से अधिकांश कार्य स्थानीय शासन को एजेंसी द्वारा प्रशामित होंगे, और स्थानीय शासन के लोग, बाहरी शक्तों के और लोगों के साथ-साथ, इसे आवश्यक समझते थे कि स्थानीय शासन व यश को नये कार्यों के अनुरूप बनाया जाय। तदनुसार, स्थानीय शासन से सम्बन्धित अधिकांश संगठित समस्याओं ने स्थानीय शासन की बनावट के प्रश्न पर विचार करने के लिए, तहकीकात करने के लिए समितियाँ नियुक्त की, और १९४३ ई० या उसके आस-पास इन समस्याओं में से अधिकांश ने अपने विचार प्रकाशित कर दिए थे।

बिना अपवाद के, उन सबो ने, जवर्दस्त रूप में इसका विरोध किया कि युद्ध के समय में कायम की गई क्षेत्रीय आयुक्तों (Regional Commissioners) की प्रणाली जारी रहे या सरकारी विभागों द्वारा क्षेत्रीय नियंत्रण की उसी प्रकार की कोई प्रणाली जारी रहे, और उन सबों ने दृढ़तापूर्वक इसे कहा कि स्थानीय शासन को अपन साधारण कार्यों के लिए इस प्रकार की विस्तृत नई इकाई की आवश्यकता नहीं थी जैसा कि सिविल डिफेंस रिजियन्स द्वारा प्रतिनिधित्व किया गया था। उन सबो ने समठन के विस्तृत सिद्धान्त को कायम रखा और यह बतलाया कि अगर बनावट में, कभी इस सेवा और कभी उस सेवा की आवश्यकता को स्थान देने के ह्याल से आशिक रूप से सुधार किया जाता तो उसमें तदर्थ (ad hoc) प्राधिकारियों की प्रणाली कायम होने का सतरा रहेगा। इसके प्रतिकूल, उन सबो ने इस बात पर जोर दिया कि कोई परवाह की बात नहीं किसी भी प्रकार का परिवर्तन क्यों न हो, स्थानीय प्राधिकारी की एक साधारण विस्तृत प्रणाली को अपनाया जाय, जो समष्टि रूप से स्थानीय शासन की सभी आवश्यकताओं के अनुरूप हो, और उन्होंने इसे सरकार का कर्तव्य समझा कि वह मौजूदा बनावट पर, स्थानीय प्राधिकारी को दी जानेवाली नई सेवाओं का, या मौजूदा सेवाओं में किसी विवास के, जिसके लिए विभिन्न क्षेत्र या विभिन्न प्राधिकारी की आवश्यकता थी, संपूर्ण प्रभाव को अंकित तथा समझ। इन सभी बातों में उन सभी सस्थाओं में, जिन्होंने स्थानीय शासन की बनावट के भविष्य के बारे में विचार किया, मतैक्य था।

अन्य सभी बातों में, उनमें बहुत कम अंश में एवमत था। एक को छोड़कर, अन्य सभी स्थानीय प्राधिकारियों के एशोसियेशनों ने यह विचार प्रकट किया कि वर्तमान प्रणाली में बहुत अधिक परिवर्तन की आवश्यकता नहीं थी। एशोसियेशन ऑफ म्युनिसिपल कॉरपोरेशन्स ने, कुछ ध्वान्तरिक मतभेद के बाद, नई बनावट के लिए एक योजना प्रस्तुत की,

और लेबर-पार्टी ने भी ऐसा ही किया, और नेशनल एशोसियेशन ऑफ लोकरल गवर्नमेंट ऑफिस से (नैलजो-Naljo) द्वारा नियुक्त पुनर्निर्माण समिति (Reconstruction Committee) ने भी एक नई योजना प्रस्तुत की। किन्तु, जैसा कि हमलोग देखेंगे, इन तीनों समितियों द्वारा पेश किए गए सुझाव एक दूसरे से बहुत विभिन्न थे।

इस विषय में किसी विस्तृत पैमाने पर कोई सहजीकात करने में बहुत समय तक, अस्वीकार करते हुए तथा इस विषय पर अपना विचार घोषित करने में अनिच्छा दिखाते हुए, अन्ततः सरकार ने १९-४५ ई० के प्रथम भाग में एक श्वेत-पत्र (White Paper) प्रकाशित किया जिसका नाम था 'पुनर्निर्माण की अवधि में इंग्लैंड तथा वेल्स में स्थानीय शासन' (Local Government in England and Wales during the period of Reconstruction) और उसमें इस विषय पर सरकार की नीति को स्पष्ट किया। इसमें सरकार ने रिजियोनल कमिश्नरों की प्रणाली को हमेशा के लिए बरकरार रखने की किसी प्रकार की इच्छा का सूचन किया तथा यह भी घोषित किया कि वह युद्धोत्तरकालीन अवधि में शीघ्र ही किसी विभिन्न बनावट की आवश्यकता नहीं समझती थी, किन्तु उसने यह भी व्यक्त किया कि वह चाहती थी कि "काउंटी और काउंटी बोरो की प्रणाली के साधारण ढांचे के अन्तर्गत, सुधार के लिए आवश्यकता थी और उसके लिए गुंजाइश भी थी, और खास करके लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट १९३३ ई० की यत्रविधि की स्थिति, सीमा तथा क्षेत्र में हेरफेर के सम्बन्ध में संशोधन की आवश्यकता थी।" सरकार ने यह भी बतलाया कि किसी भी हालत में, एक नई बनावट के निर्माण के प्रयास का फल यह होगा कि उससे स्थानीय शासन को युद्धोत्तरकाल में दिए गए नए कार्यों में खास कर शिक्षा सेवा के लिए नये तरीकों तथा विस्तृत स्वास्थ्य-सेवा के कार्यों में बहुत जबरदस्त बाधा पहुँचेगी। कौन नई योजना अपनाई जाय, उसे निर्धारित करने में समय लगना और उम्र में भी अधिक समय लगेगा

उसके अनुसार बनावट को कायम करने में तथा स्थानीय शासन के कार्यों को पुरानी बनावट से नई बनावट में हस्तांतरण करने में। जो लोग आमूल सुधार चाहते थे, उन्हें भी इन दलीलों में काफी वजन मालूम पड़ा और सभी इस बात से राजी हुए कि हमलोगों को मौजूदा यत्र में गड़बड़ी नहीं पैदा करनी चाहिए या मौजूदा प्राधिकारियों को एक अनिश्चित भविष्य की आशा में नहीं छोड़ देना चाहिए, खास करके ऐसे समय में जब स्थानीय शासन से अधिकतम प्रयास की अपेक्षा की जायगी। अनिच्छा और सन्देह के साथ श्वेत-पत्र ने इसे महसूस किया कि ऐसी कुछ सेवाएँ हो सकती थी जिन्हें ऐसे क्षेत्रों की आवश्यकता थी जो एक काउंटी या काउंटी बौरो की सीमा से अधिक में हो सकती थी; किन्तु ऐसी सेवाओं की आवश्यकता की पूर्ति के लिए उसने यह सुझाव पेश किया कि इसके लिए ज्वायंट कमिटी या ज्वायंट बोर्ड (Joint Committee or a Joint Board) के पुराने तरीके से काम लिया जाय।

श्वेत-पत्र ने छोटे-छोटे प्राधिकारियों की सख्या गिनाई और इस विचार से सहमत हुआ कि आधुनिक स्थानीय शासन के उत्तरदायित्व को संभालने के योग्य ये नहीं थे। इसने मौजूदा बनावट की त्रुटियों का विश्लेषण नहीं किया, या जिस धारणा के आधार पर इसका निर्माण हुआ था, उसके व्यावहारिक रूप में दुरुपयोग का विस्तृत विवरण नहीं दिया जैसा कि हमलोगों ने तृतीय अध्याय में किया है, किन्तु इसने इसे स्वीकृत किया कि बनावट को नई परिस्थितियों के अनुरूप बदलने में यह यत्र, बहुत मद गाति से काम करता रहा और अतीत में इतना त्रुटिपूर्ण था कि मौजूदा योजना से भी समुचित रूप से काम नहीं ले सका और इसने (श्वेत पत्र) एक बाउण्डरी कमिशन (Boundary Commission) की धारणा को अपनाया—जिसे नैल्जो रिकसट्रक्शन कमिटी (Naljo Reconstruction Committee) के प्रतिवेदन में भी रखा गया था—और इसे इन उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सर्वो-

सम उपाय करार किया। बाउण्डरी कमीशन को सभी प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों की दशा (status), क्षेत्रफल तथा सीमाओं को बदलने की अधिकारिता शक्तियाँ रहनी चाहिए, लेकिन कुछ हात्तो में मसदीय तथा मत्रियों के द्वारा भी सुरक्षा रहनी चाहिए। काउटी की सीमाओं को अब नियमित रूप से नियतकालिक पुनर्विलानन की प्रक्रिया से नहीं भुक्त रहना चाहिए अर्थात् उनकी भी समीक्षा होनी चाहिए, और काउटी कीसिल का काउटी डिस्ट्रिक्ट्स की दशा (status) तथा सीमाओं को बदलने का जा अधिकार है वह अब कमीशन का मिल जाना चाहिए। लंडन तथा मिड्लेसक्स (Middlesex) को काउटी कमीशन के दायरे में नहीं जाना चाहिए क्योंकि सरकार की यह धारणा है कि वहाँ जो स्थितियाँ हैं, उनके कारण विशेष समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। स्थानीय शासन के क्षेत्र के लोगों द्वारा काउटी कमीशन की योजना को सर्वसाधारण स्वीकृति मिली।

संसद् ने स्वतन्त्र के उपर बाद-विवाद किया और इसे स्वीकृत किया, और उसके बाद १९४५ ई० में 'लोकल गवर्नमेंट (काउटी कमीशन) ऐक्ट [Local Government (Boundary Commission) Act] पास किया जिसके अनुसार कमीशन कायम किया गया और उन्हें निर्देशन दिया गया। तुरत काम में लगी जानेवाली नीति के सम्बन्ध में सीमाओं के रहने हुए भी, स्वतन्त्र ने दृग् महसूस किया कि "नई सेवाओं को काम में लाये जाने पर उनके अनुभव से यह पता चलेगा कि स्थानीय शासन को बनावट में और अधिक परिवर्तन की आवश्यकता है या नहीं।" उनलोगों में से अधिकांश जो युद्ध के बाद के वर्षों में प्रारम्भ में इसे सर्वोत्तम समझते थे कि मौजूदा बनावट में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं लाया जाय, इने महसूस करने लगे कि बनावट में आमूल परिवर्तन को बहुत अधिक दिन तक नहीं रोना जा सकता था।

१९४५ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत 'बाउडरी कमीशन' (*Boundary Commission*) को दिये गए निर्देशों ने इसे स्थानीय प्राधिकारियों के क्षेत्रों में हर-फेर लाने में समर्थ बनाया, और मौजूदा प्रणाली की सीमाओं के अन्तर्गत उनके स्तर में भी परिवर्तन लाने में समर्थ बनाया, किन्तु उसमें यह आवश्यक था कि काउटी या काउटी बोरो के सम्बन्ध में कोई निर्णय जिसमें नई काउंटियों के निर्माण तथा मौजूदा काउंटियों को निम्न श्रेणी के स्तर देने में ससदीय स्वीकृति या अभिवृष्टि हो। कमीशन को यह अधिकार नहीं था कि नई प्रकार की इकाइयों का निर्माण करे और न अधिनियम के अन्तर्गत ही इसकी व्यवस्था की गई थी कि किसी नए प्रकार के प्राधिकारी का निर्माण हो। १९४६ ई० के लिए अपने प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन में कमीशन ने उस स्थिति का खाका प्रस्तुत किया जिसमें उन्हें काम करना था तथा उन विधियों तथा पद्धतियों की रूप-रेखा प्रस्तुत की जिन्हें वह अपने पर्यवेक्षण तथा तहकीकात में अपना रही थी। उसने अपने दूसरे प्रतिवेदन में, जो १९४७ ई० के लिए था सम्पूर्ण देश में फैली हुई स्थिति के सम्बन्ध में अपनी जाँच-पड़ताल के परिणामों को प्रस्तुत किया। उन्होंने उन नई बातों की तरफ लोगों के ध्यान को आकर्षित किया जो उनकी नियुक्ति के बाद उनके कामों में, कई सेवाओं के राज्य को हस्तान्तरण के कारण तथा बोरो और डिस्ट्रिक्ट्स से काउटी को उत्तरदायित्व के हस्तान्तरण के कारण उपस्थित हो गई थी। इसके फलस्वरूप, उन्होंने यह बतलाया कि अब वह परिस्थिति नहीं रह गई थी कि हरएक जगह बदले हुए क्षेत्रीय रूप में फिर से उन्हीं इकाइयों का उपयोग किया जाय जो आजकल मौजूद हैं। मोटा-मोटी तौर पर जितने वैकल्पिक उपाय उनके समक्ष उपस्थित थे, उनकी विवेचना करने के बाद जिनमें जैसी कि आशा की जा सकती है, अधिकांश एक-सूत्री या द्वि-सूत्री शासन की समस्या से सम्बन्ध रखते थे, उन्होंने बतलाया कि वे महसूस करते थे कि इसके पहले कि पूर्व में दी गई आज्ञा

के अनुसार वही पर वास्तविक परिवर्तन के कार्य में वे हाथ लगावे, ससद् को चाहिए कि वह निर्णय कर दे कि किस दृष्टिकोण से काम किया जाय, और उन्होंने प्रणाली में परिवर्तन लाने के लिए अपने प्रस्ताव प्रस्तुत किए ।

कमीशन के दूसरे प्रतिवेदन के प्रति सरकार की बहुत जवर्दस्त प्रतिक्रिया रही, जैसी कि अधिकांश लोगों द्वारा आशा नहीं की जाती थी । ससद् से यह कहा गया कि १९४५ ई० के अधिनियम को उठा दिया जाय तथा कमीशन को भी भंग कर दिया जाय । इन दोनों उद्देश्यों की पूर्ति लोकल गवर्नमेंट बाउंडरी कमीशन (डिस्सोल्यूशन) ऐक्ट, १९४९ ई० [Local Government Boundary Commission (Dissolution) Act of 1949] के द्वारा हो गई । इस प्रकार के उपक्रम के लिए सरकार ने कभी कोई विस्तृत विवरण प्रस्तुत नहीं किया किन्तु इतना उसने अवश्य स्पष्ट रूप में बताया दिया कि वह कमीशन के प्रस्तावों को वास्तविक रूप देने के लिए प्रस्तुत नहीं थी । इसने यह भी घोषणा की कि वह स्वयं स्थानीय शासन के कार्यों तथा बनावट के ऊपर विचार कर रही थी किन्तु यह नहीं कहा जा सकता था कि शीघ्र ही इस सम्बन्ध में नये विधान बनाये जायेंगे ।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि इसमें कुछ तर्क था कि कमीशन को विघटित कर दिया जाय अगर नई बनावट के सम्बन्ध में उसकी सिफारिशों को नहीं अपनाया जा रहा था । कमीशन की अपनी ही दलीलों के अनुसार, मौजूदा रूप में अपेक्षातर कम महत्वपूर्ण परिवर्तन लाना निरर्थक होता, और चूंकि कमीशन ने कुछ खास सिद्धान्तों को तरजीह देने की नीति को स्पष्टतया घोषित कर दिया था, वह मौजूदा रूप में परिवर्तन लाने की प्रक्रिया में ऊपर शायद ही अमल कर सकती थी, जबतक कि उसके लिए ससदीय स्वीकृति नहीं मिले । अगर इस प्रकार की स्वीकृति नहीं मिल रही थी, तब वास्तव में कमीशन की, एक ऐसी

संस्था के रूप में, जो स्थानीय शासन की बनावट के सम्बन्ध में स्वीकृत तथा अधिकृत अवधारणाओं को न्यायिक रूप से काम में ला रही थी, स्थिति समाप्त हो चुकी थी। फिर भी एक स्थायी आयोग (Standing Commission) को, जो ससद् द्वारा अन्ततः स्वीकृत नई अवधारणाओं के अनुरूप बनावट में परिवर्तन लावे, कायम रखने की धारणा में काफी तथ्य है; यद्यपि इसके प्रमुख निर्णयों पर अन्तिम रूप से—ससदीय तथा मंत्रियों के नियंत्रण रखने के सम्बन्ध में भी बहुत कुछ कहना है।

इस अधिनियम द्वारा कमीशन को विघटित किए जाने तथा जिन नियमों और पद्धतियों के अनुसार यह काम कर रहा था उन्हें हटाये जाने का फल यह हुआ कि उस पूर्वावस्था की स्थिति को फिर से लाना जो १९३९ ई० में युद्ध छिड़ने के समय में थी और कानूनी दृष्टिकोण से फिर से पुनर्विलोकन की पद्धति को कायम करना, जो साधारणतया उस समय तक १९२९ और १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेन्ट ऐक्ट्स के अन्तर्गत काम कर रही थी। १९४९ ई० के अधिनियम के लिए, जिसने कमीशन को विघटित कर दिया, ससदीय पद्धति में सरकार ने यह घोषणा की कि नये विधान बनाये जाने के समय तक, स्थानीय प्राधिकारियों की स्थिति या सीमा में पुनर्विलोकन पद्धति द्वारा प्रमुख रूप से परिवर्तन को प्रोत्साहन नहीं देगी।

यह सम्पूर्ण विषय सुस्पष्टावस्था में है, किन्तु यह प्रत्यक्ष है कि यह समाप्त नहीं हो चुका है, और इसलिए यह लाभदायक है कि इस सवध में हुए हाल के विचार-विमर्श के फलस्वरूप उपस्थित हुई बातों का पुनर्विलोकन किया जाय।

ए. एम. सी. (A. M. C.), लेबर-पार्टी (Labour Party) तथा नैलजो (Naljo) की योजनाओं में यह बात समान रूप से पाई जाती है कि वे इसे मानते हैं कि कुछ सेवाएँ इस प्रकार की हैं जिन्हें एक काउंटी या काउंटी बोरो के क्षेत्र की अपेक्षा अधिक विस्तृत क्षेत्र

की आवश्यकता है । एसोसियन ऑफ़ म्युनिसिपल कॉरपोरेशन (Association of Municipal Corporation) की योजना ने निश्चित रूप से यह नहीं बतलाया कि किस प्रकार की सेवाओं की तरफ़ उनका ध्यान था, किन्तु अन्य दो योजनाओं में इसकी अपेक्षा अधिक निश्चितता से उनके बारे में बतलाया गया था । लेबर-पार्टी की योजना न मौजूदा सेवाओं में से बहुत अधिक को इसी श्रेणी में रखे, नैलजो की योजना ने निम्नलिखित सेवाओं का जिक्र किया—नगर तथा दिहाती योजना, जन स्वास्थ्य तथा सार्वजनिक साहाय्य वाले अस्पताल तथा सस्थाएँ, प्रमुख राष्ट्रीय मार्गों का विकास, विशेष प्रकार की तथा टेक्नीकल शिक्षा के लिए प्रबन्ध प्रमुख, कालियो तथा भूगर्भ-मल-वाहिनी नल व्यवस्था, प्रान्तीय पुस्तकालय व्यवस्था तथा जनोपयोगी सेवाएँ ।

आजकल इन योजनाओं पर विचार करते समय इस पर ध्यान दिया जाना चाहिए कि अस्पताल की सेवा तथा गैस और बिजुत् पुरति, स्थानीय शासन क दायरे से बाहर चली गई है, और ये तीनों क्षेत्र ऐसे थे जिनमें अन्य की अपेक्षा अधिक विस्तृत क्षेत्र की मांग अधिक युक्तिसंगत थी । दूसरी तरफ़, बाउडरी कमीशन की योजना तब रली गई जब ये सेवाएँ स्थानीय शासन के हाथ से निकल चुकी थी ।

ए० एम० सी० (A. M. C.) योजना न एक कमी बनावट के लिए अपना विचार प्रकट किया जो सभी क्षेत्रों में एक रूप से एक मात्र विस्तृत (सभी कार्यों के लिए) रूपवाला प्राधिकारी हो । यह एक आदर्श था, जो गत शताब्दी में जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) द्वारा प्रस्तुत किया गया था, किन्तु मौजूदा बनावट में जिसे बाधित रूप से ही काम में लाया गया था । ए० एम० सी० ने इसका समर्थन किया क्योंकि ये बाउटी बोरो (County Borough) के गुणों में तथा, बाउटी की त्रि-मूर्ती प्रणाली के विभाजित उत्तरदायित्व तथा दोषमय समन्वय की दृष्टिया से प्रभावित हुए थे । बड़े, यद्यपि नगरीय तथा घने शहरी क्षेत्रों के लिए विस्तृत रूपवाला स्थानीय

शासन का सगठन अच्छा कहा जा सकता है, तौभी यह सन्देहास्पद है कि विस्तृत रूपवाले इस सिद्धांत को, विभिन्न रूप तथा स्वभाववाले बड़े क्षेत्रों में काम में लाया जा सकता है। अगर यह सत्य है कि कुछ ऐसी सेवाएँ हैं जिनके कार्यों के लिए ऐसे क्षेत्रों की आवश्यकता है जो काउटी तथा काउटी बोरों के क्षेत्रों की सीमा से बढ जायेंगे, तो यह प्रत्यक्ष है कि वे क्षेत्र बहुत बड़े होंगे अगर वहाँ सभी कार्यों के लिए एकमात्र प्राधिकारी होगा और फलस्वरूप बहुत-से शहरी तथा दिहाती क्षेत्र एक ही इकाई के अन्तर्गत आ जायेंगे। इस प्रकार के क्षेत्र के आकार का यह अर्थ होगा कि स्थानीय अभिरुचि और नियंत्रण की मात्रा में कमी हो जायगी, जहाँ कहीं भी सुसंगठित स्थानीय समुदाय हैं। आज की काउटी कौंसिल-शासन की त्रुटियाँ और बढ जायेंगी। साथ-ही-साथ यह भी सन्देहास्पद है कि योजना के अन्तर्गत जिस बड़े क्षेत्र की कल्पना की गई थी, उसके ऊपर बाजार या शहर तथा उसके निकटवर्ती दिहाती क्षेत्र जो एक दूसरे से पृथक् मालूम पड़ते हैं, प्रशासकीय कार्यों के लिए शहरी तथा दिहाती क्षेत्रों को एक साथ सफलतापूर्वक मिलाया जा सकता है या नहीं। मौजूदा यातायात की सुविधाओं के बावजूद भी शहरी तथा दिहाती जन-समुदायों की अभिरुचि में बहुत-सी विभिन्नताएँ हैं और उनके दृष्टिकोण में बहुत अधिक अंतर है। एक बड़े औद्योगिक शहर में तथा एक दिहाती क्षेत्र में, जो वहाँ से बीस मील दूर है, उद्देश्य तथा अभिरुचि की क्या बहुत समानता है? क्या अपनी समस्याओं पर केन्द्रीभूत करने तथा सहयोग के लिए उपयुक्त यत्र से काम लेने की अपेक्षा, इस प्रकार दोनों की अधिक अच्छी सेवा की सभावना है? अगर आवश्यकता हो तो शहरी और दिहाती तत्वों के मिलने से रुपये-पैसे के मामले में झगडे उपस्थित हो सकते हैं, क्योंकि शहरी तथा दिहाती क्षेत्रों में समान रूप से रुपये खर्च हो, इसके लिए कोई सूत्र नहीं निकाला जा सकता है। यद्यपि इस सबब में बहुत-सी बहकी बातें होती हैं कि शहरों की तरह ही दिहातों की भी सेवा की

जाय, फिर भी यह प्रत्यक्ष है कि उनकी आवश्यकताएँ एक दूसरे से बहुत विभिन्न हैं ।

लेबर-पार्टी की योजना और विभिन्न प्रकार की थी और इसने अपना विचार द्वि-सूत्री वनावट के पक्ष में दिया, जिसके अन्तर्गत प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित क्षेत्रीय परिषदें (Regional Council) रहती जो बड़ी बड़ी सेवाओं का प्रबन्ध करती तथा दूसरी तरफ प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित एरिया कौंसिल (Area Council) होती जो छोटी-छोटी सेवाओं का प्रबन्ध करती । पहले प्रस्तुत किए गए प्रस्ताव के रूप में, यह मुझाव पेश किया गया था कि ४० क्षेत्रीय प्राधिकारों (Regional Authorities) रहें तथा १५० एरिया ऑथोरिटीज (Area Authorities) रहें और इसके अनुसार एरिया ऑथोरिटीज का आकार २५०,००० से लेकर ३००,००० की जनसंख्या के बीच में पड़ता है । इस प्रस्ताव के सम्बन्ध में "क्षेत्रीय" (regional) शब्द के रहने से युद्धकाल-सम्बन्धी भयानक बातों की संभावना नहीं होनी चाहिए, क्योंकि यह प्रत्यक्ष है कि उनलोगों के अनुसार यह 'क्षेत्र' (region) सिविल डिफेंस रिजियन (Civil Defence Region) की तरह बड़ा नहीं था और क्षेत्रीय प्राधिकारी, शायद ही इससे अधिक प्रजातांत्रिक हो सक्ता था, क्योंकि जैसा कि प्रस्ताव था वे प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होनेवाले थे । तौमी, जैसा कि प्रस्ताव किया गया था, दोनों प्रकार की परिषदें बहुत बड़ी मालूम पड़ती हैं, खास करके एरिया कौंसिल (Area Councils) क्योंकि उनके अन्तर्गत कार्य बहुत कम होंगे, योजना के अन्तर्गत अधिवाश काम रिजिनल कौंसिल को दिये गये थे, न कि एरिया कौंसिल को । इसमें तनिक सदेह नहीं मालूम पड़ता है कि, ये रिजियन (Region) ए-एम-सी (A M C) द्वारा प्रस्तावित क्षेत्रों की तरह, शहरी तथा दिहाती दोनों के विस्तृत क्षेत्र को अपने दायरे में रखेंगे और इसलिए इस व्यवस्था की भी वे ही सब आलोचनाएँ होंगी जो ए-एम-सी (A M C) के प्रस्तावों की होती

हैं। दूसरी तरफ, २५०,००० से ३००,००० के बीच की जन-संख्या वाले द्वि-सूत्री क्षेत्र जिनकी परिपदे योजना की अनुसूची के द्वारा दी गई अपेक्षातर कम महत्वपूर्ण कामों का प्रबन्ध करेगी, स्थानीय शासन को समष्टि रूप से सभी महत्वपूर्ण स्थानीय अभिरुचि, सम्पर्क तथा नियंत्रण से सुरक्षित कर देगा यद्यपि यहाँ पर यह कहना उचित ही होगा कि लेबर पार्टी की योजना, ए-एम-सी (A. M. C.) की योजना से बिल्कुल विभिन्न रूप में, यह करना चाहती थी जैसा कि कुछ अपर्याप्त सदस्यों से पता चलता है, कि एरिया कौंसिल (Area Councils) द्वारा स्थानीय संख्याओं या समितियों को अधिकार देने की प्रणाली कायम की जाय।

नैलजो (Naljo) कमिटी के प्रतिवेदन ने (जो एक स्वतंत्र समिति के, न कि एशोसियेशन की औफिसियल नीति, विचारों का प्रतिनिधित्व करता था), यद्यपि इसके प्रस्ताव स्वभावतः मौजूदा त्रुटियों के विश्लेषण के फलस्वरूप प्रस्तुत किए गये थे, ऐसी योजना प्रस्तुत की, जिनका उद्देश्य भी अन्य दो योजनाओं की तरह था, किंतु उसे बहुत विभिन्न ढंग से उपस्थित किया गया था। ए-एम-सी (A. M. C.) की योजना की तरह इसने विस्तृत सिद्धांत के, जिसका पूर्ण उपयोग आज के काउंटी बोरो में होता है, प्रभावोत्पादक गुणों को मान्यता दी। वास्तव में इसने अन्य दो प्रतिवेदनों की अपेक्षा, अधिक विस्तारपूर्वक विश्लेषण किया, और यह प्रत्यक्ष है कि वे इसके लिए बहुत इच्छुक थे कि जहाँ तक कि संभव हो इस विस्तृत रूपवाले सिद्धांत को आगे बढ़ाया जाय— उस हद तक जिस हद तक इससे होनेवाले लाभ, हानियों द्वारा सन्तुलित न हो जायें, जैसा कि ए-एम-सी (A. M. C.) द्वारा प्रस्तावित मिश्रित बृहत् स्तर क्षेत्र में होता है। इस प्रकार इसने यह प्रस्ताव लाया कि स्थानीय शासन की प्रधान इकाई सभी उद्देश्यों के लिए एक-मात्र प्राधिकारी होना चाहिए जो आजकल के काउंटी बोरो या काउंटी कौंसिल से विभिन्न नहीं हो, अगर सभी सेवाएँ इसे हस्तान्तरित कर दी

जाय तथा वाउटी की सीमाएँ वृद्धि नहीं हो, बल्कि वे जनसंख्या के समुदाय तथा उनकी विशेषताओं को अनुसरण करके बनाई जाय। फिर भी इसने इसे स्वीकार किया कि ऊपर वर्णित सेवाओं के लिए योजना और अधिक बड़े क्षेत्रों के ऊपर की जायगी। नैलजो (Nalgjo) कमिटी के प्रतिवेदन में स्थिति का जो विरलेषण किया गया है, उसमें इस बात की अधिक आवश्यकता नहीं है कि इन सेवाओं का प्रशासन और अधिक बड़े क्षेत्रों पर हो, बल्कि यह कि ऐसे क्षेत्रों पर ही उनके लिए उचित योजना बनाई जाय। इस प्रकार, यहाँ तक कि जनोपयोगी काम के क्षेत्र में भी, नैलजो (Nalgjo) कमिटी के अनुसार, स्थिति यह थी कि मौजूदा इकाइयों का समन्वय (Co ordination) तथा प्रशासन का अधिक अच्छा अभिन्यास (lay out) हो, इसकी अपेक्षा कि मौजूदा प्रतिष्ठानों को बृहत्-स्तर के आकार की इकाइयों में एकीकरण कर दिया जाय। तदनुसार, प्रतिवेदन ने यह सुझाव दिया कि ऊपर वर्णित सेवाओं की योजना बड़े क्षेत्रों के लिए बनाई जाय, किन्तु उनका प्रशासन बड़े क्षेत्र पर नहीं हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए इसने यह सुझाव दिया कि प्रांतीय कौंसिल, जो अप्रत्यक्ष रूप से सभी दृश्य वाले प्राधिकारी द्वारा निर्वाचित होगी योजना का काम करे, यद्यपि कि उसने अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित संस्थाओं की चुटियों को स्वीकार किया, और सर्वोद्देश्य कार्यवाले प्राधिकारी, जिनकी संख्या १००,००० से २५०,००० के बीच में हो (या बड़े शहरों में इससे अधिक हो) इन सेवाओं का प्रशासन करें, और वास्तव में दोनों प्रकार के प्राधिकारी उन अन्य सेवाओं के बारे में योजना बनावें तथा उनका प्रशासन करें जिनमें ऐसे विभाग प्रकार के उपचार की आवश्यकता नहीं है। प्रस्ताव के अन्तर्गत, बृहद् स्तर सेवाओं की योजना और अभिन्यास के लिए केन्द्रीय स्वीकृति के बारे में सोचा गया था, ताकि सर्वोद्देश्य वाले प्राधिकारी उनका उन व्यवस्थाओं के अनुसार प्रशासन कर सकें जो उन सभी प्राधिकारियों पर लागू हो जिनके द्वारा प्रांतीय (योजना) कौंसिल

[Provincial (Planning) Council] नियुक्त किया जाता है। एक शब्द में हम कह सकते हैं कि प्रांतीय कौंसिल योजना बनाने वाला प्राधिकारी होगा जिसकी योजनाओं को अन्ततः केन्द्रीय स्वीकृति द्वारा सबों के लिए अनिवार्य रूप से लागू कराया जायगा। यहाँ तक कि योजना के क्षेत्र में भी, प्रतिवेदन न विस्तृत रूप वाले सिद्धांत के गुणों का जिक्र किया और यह विचार व्यक्त किया कि अगर प्रारम्भ म नही तो समय आने पर, यह सम्भव हो सकेगा कि योजना बनाने के इन कई कार्यों को मिलाकर एक ही क्षेत्र में प्रांतीय कौंसिल के अन्तर्गत रख दिया जाय। प्रांतीय क्षेत्र, एकमात्र हो या बहुत हो, सिविल डीफेन्स रिजियन्स (Civil Defence Regions) की तुलना में बहुत सीमित माना में होंगे। नैलजो (Naljo) की योजना की एक और विशेषता यह थी कि, आजकल के काउंटी बौरों की तरह सुगठित प्रशासकीय क्षेत्रों में एकात्मक (unitary) प्रशासन होगा, दूसरी तरफ, मिश्रित जनसंख्या की विशेषताओं वाले, सर्वोद्देश्य कार्य वाले प्रशासकीय क्षेत्रों में, प्रत्येक अच्छी तरह मान्य स्थानीय समुदाय के लिए डिस्ट्रिक्ट कौंसिल या समितियाँ स्थापित की जायेंगी और इन्हे प्रशासकीय प्राधिकारी द्वारा बहुत-से अधिकार प्रदान किये जायेंगे। मौजूदा छोटे छोटे बौरों तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) को इसी प्रकार भारारपण (delegation) की प्रणाली में लाया जा सकता है और इस प्रकार समुदाय की हैसियत से उनका तादात्म्य (identity) भी सुरक्षित रहेगा, यद्यपि वे उस स्वतंत्र प्राधिकार को खो बैठेंगे जो कि उन्हें आज प्राप्त है।

१९४४ ई० के एडुकेशन ऐक्ट ने, यद्यपि इसने नॉन काउंटी बौरों (Non-County Borough) तथा डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) को प्रारम्भिक शिक्षा के क्षेत्र में अधिकार से वंचित कर दिया है अर्थात् १९०२ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत तृतीय भाग में शिक्षा प्राधिकारी का अधिकार, स्थायी कार्यकारिणी को शक्ति प्रदान करने की प्रणाली

को स्थापित किया है, किन्तु सिर्फ उन्ही "कुछ डिस्ट्रिक्ट" में जहाँ बोरो तथा डिस्ट्रिक्ट कौंसिल कार्यकारिणी या अधिशासी (Executives) का काम करने है यह व्यवस्था नैलजो (Naljo) के प्रस्ताव से तुलना क योग्य है, और वह भी पूर्ण रूप से नहीं ।

सरकार द्वारा प्रकाशित १९४५ ई० के श्वेत पत्र (White Paper) में यह सोचा गया था कि अधिक विस्तृत क्षेत्र के लिए सहायता की आवश्यकताओं की पूर्ति समुक्त समिति या समुक्त परिषद् (Joint Committee or Joint Boards) द्वारा होगी और याजना के कार्य को अधिशासी कार्यों से पृथक् करने की दृष्टि से यह महसूस किया कि ऐसी सहायता को अधिशासी कार्य दिए जायें । अगर समुक्त समिति या परिषद्, जिन्हे अधिशासी शक्तियाँ भी रहेगी, बहुत-सी सेवाओं पर फँस जायेंगी तो वास्तव में यह प्रणाली तदर्थ (ad hoc) प्राधिकारियों में बँट जायगी । नैलजो (Naljo) ने जो प्रान्तीय कौंसिल के—जो वास्तव में समुक्त समिति या परिषद् हैं—कार्य को सिर्फ योजना के कार्यों तक ही सीमित रखने का प्रस्ताव दिया था, उसका वही प्रभाव नहीं हुआ । दोनों प्रकार के दृष्टिकोण का अर्थ अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सस्था होती है और कहना उचित ही है कि न अप्रत्यक्ष निर्वाचन और न भारार्पण या शक्ति प्रदान करने की प्रणाली आलोचना से मुक्त है, यद्यपि दोनों में से कोई भी स्थानीय शासन के लिए पूर्णतया अपरिचित पद्धति नहीं है । अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित समुक्त समिति या समुक्त परिषद् का प्रधान दोष, इनके अलावे कि उसमें कुछ कानूमी तथा आर्थिक कठिनाइयाँ हैं जिनके चलते अतीत काल में गड़बड़ी हुई है (कम-से-कम अधिशासी क्षेत्र में), निष्कट नियंत्रण का लभाव है और इसका परिणाम यह होता है कि इस प्रकार की सहायता में नौकरशाही दृष्टिकोण के विकास की प्रवृत्ति कायम होने लगती है तथा जनता की भावना के प्रति जागरूकता में कुछ कमी आ जाती है । उनके कार्यों को अगर योजना

चारों तक ही संक्षिप्त रखा जाय तथा प्रमुख प्राधिकारी प्रशासन का कार्य करें, जैसा कि नैलजो (nalgjo) के प्रतिवेदन में सुझाव दिया गया था, तो इस प्रकार की स्थिति की बहुत-सी खराबियों को हटाया जा सकता है ।

काउंट्री कमीशन की सिफारिशों में किसी प्रकार की क्षेत्रीय इकाई के लिए नहीं सुझाव दिया था और यह प्रत्यक्ष है कि इस समस्या के विचार में बहुत-सी नई बातें प्रवेश कर गई हैं । उन तीनों समस्याओं ने, जिनके सुझावों का पुनर्विलोकन हमलोग पहले ही कर चुके हैं, जब से स्थिति का अध्ययन किया, उसके बाद स्थानीय प्राधिकारी के हाथ से जैसा कि पहले कहा जा चुका है, गैस तथा विद्युत्-पूर्ति सेवा नई परिषदों (Boards) के हाथ में चली गई हैं, तथा अस्पताल की सेवाएँ, १९४६ ई० के हेल्थ सर्विस ऐक्ट (Health Service Act) के अनुसार, उस काम के लिए समर्पित नई यंत्रविधि को सौंप दी गई है और ये सेवाएँ उस प्रकार की थी जिनमें बड़े प्रशासकीय क्षेत्रों की आवश्यकता बहुतों द्वारा स्वीकृत की जाती थी और एक औमत काउंटी या काउंटी बौरो की अपेक्षा बड़े क्षेत्रों की आवश्यकता के ये प्रधान कारण थे । अगर जल-पूर्ति के लिए और बड़े क्षेत्रों की आवश्यकता होता है, मौजूदा नीति यह है कि समिश्रण की पद्धति के द्वारा आगे बढ़ी जाय और अगर आवश्यक हो तो १९४५ ई० के 'वाटर ऐक्ट' (Water Act) के अन्तर्गत 'संयुक्त परिषद्' (Joint Board) कायम की जाय और यद्यपि १९४७ ई० के यातायात अधिनियम (Transport Act) के अन्तर्गत यातायात के कारखानों की नया स्थिति होगी यह अभी नहीं कही जा सकती है क्योंकि यह अभी संसदीय पुनर्विलोकन की स्थिति में है, किन्तु ऐसी संभावना है कि बहुत से स्थानों में इस सम्बन्ध में उठाये गये कदम एक जैसे ही होंगे । ऐसी परिस्थिति में, ऐसा समझा जा सकता है कि बाकी सेवाओं के लिए क्षेत्रीय ढंग की इकाइयों के लिए कोई आवश्यकता नहीं है । जो लोग इस प्रकार की

इन्हीं के पक्ष में है, फिर भी अभी भी यह वह सकते हैं कि उनकी मुख्य दलील पर कुछ नहीं अंतर पडा है । स्थानीय शासन के ह्राथ से सवायी का राज्य के ह्राथ में चले जाने का कारण, स्थानीय शासन की धन-समस्या तथा बड़ी इकाई का अभाव है ; और यह वाञ्छनीय है कि, वे लोग ऐसा कहेंगे कि इसकी व्यवस्था की जाय, सिर्फ इस स्थाल से नहीं कि स्थानीय शासन उसके द्वारा फिर से एक दिन इन क्षेत्रों में प्रवेश करे जिन्हे वह छो चुना है, बल्कि वह उन बृहत् स्तर के कार्यों को करन में भी समर्थ हो सके जो भविष्य में उत्पन्न हो सकें ।

क्षत्रीय आधार के प्रस्ताव की अनुपस्थिति के अलावे, कमिशनरों के सुझाव बहुत जबरदस्त ढंग के थे । वे बड़े-से-बड़े शहरों के लिए भी एकसूत्री शासन ही कायम रखते । उनमें से सयों को इसके लिए नहीं चुना जाता और वे कुल १७ ही होते । बर्मिंघम, ब्रेडफोर्ड, ग्लिस्टर, क्विन्ट्री, डर्बी, हल्ल, लीड्स, लीस्टर, न्यूकैस्ल, नॉटिंघम, प्लाइमाउथ, पोर्ट्समाउथ शेफील्ड, साउथम्पटन, स्टैफोर्ड नॉर्थ, सडरलैंड और ससेक्स सेंट्रल (ग्राइटन, होव तथा डिस्ट्रिक्ट को मिलाकर बननेवाली एक नई इकाई) । य अथवा उनमें से प्रमुख आजकल काउंट्री बीरो है, किन्तु कमिशनरों ने उन्हें 'एक-सूत्री काउंट्री' ("One-tier counties") के नाम देने का प्रस्ताव दिया था । देश का क्षय भाग, जिसमें मैनचेस्टर तथा लिवरपुल भी थे, एक नई द्वि-सूत्री प्रणाली के अन्तर्गत आनेवाले थे । इसे इस प्रकार किया जाता, कि देश को नए आकार की काउंटियों में बाँट दिया जाता, जिनकी न्यूनतम जनसंख्या २००,००० रहती, मौजूदा छोटी छोटी काउंटियों को समाप्त कर दिया जाता और बड़ी-बड़ी काउंटियों को कई भागों में बाँट दिया जाता; उदाहरण के लिए, लन्काशायर को पाँच भागों में बाँट दिया जाता । काउंटियों के अन्दर, नए आकार के बीरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स और रूरल डिस्ट्रिक्ट्स के अलावे जिनमें से पिछले दो की छवितपरी मिला दी जाती, बड़े शहरों की कई इकाई होगी, जो काउंट्री बीरो कहलावेंगे किन्तु जा आज के

काउटी बीरो से बहुत कुछ भिन्न होंगे । द्वि सूत्री काउटियों में उत्तर-दायित्व में कुछ अदल-बदल होगा । मौजूदा काउटी बीरो में से अधिकांश, अर्थात् जो एव-सूत्री काउटी नहीं होंगे, अपने बहुत-से काम से बचित हो जायेंगे और वास्तव में वे निम्न स्तर के हो जायेंगे । यहाँ तक कि मैनचेस्टर और लिवरपुल के शहर भी इसी श्रेणी में शामिल किए जाने के लिए रखे गये और वह प्रत्यक्षत इसलिए कि वे एव एसे क्षेत्र के भाग समझे जाते थे जो वर्मिंघम नहीं था । दूसरी तरफ, मौजूदा नॉन-काउटी बीरो में से अधिकांश नई श्रेणी के काउटी बीरो में आ जायेंगे, जिसके लिए, मैनचेस्टर और लिवरपुल को छोड़कर उपयुक्त जनसंख्या का स्तर ६०,००० से लेकर २००,००० के बीच म रखा गया । नई श्रेणी के काउटी बीरो में स्वास्थ्य (Health) तथा शिक्षा (Education) सम्बन्धी कार्य रहेंगे और फलस्वरूप, हाल के हस्तान्तरण के बाद, वे फिर मौजूदा नॉन-काउटी बीरो को, जो काउटी बीरो की नई श्रेणी में आ जायेंगे, हस्तान्तरित कर दिये जायेंगे । यह प्रत्यक्ष है कि कमीशन ने यह महसूस किया कि मौजूदा क्षेत्रों और बनावट की स्थिति में, स्वचालित ढंग पर बीरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स से काउटी को, हाल में किए गए हस्तान्तरण ने बहुत-सी गड़बड़ी तथा प्रशासकीय दिक्कतें पैदा कर दी थी जैसा कि प्रारम्भिक वितरण में भी हुआ था । (देखिए तृतीय अध्याय)

कमीशन के प्रस्तावों को एव प्रतिवेदन में दलील के रूप में लिया गया, जो बहुत विस्तृत था और यह बहुत विस्तारपूर्वक बतलाया गया था कि किस प्रकार इसकी सिफारिशों का उपयोग सम्पूर्ण देश में किया जायगा, सिर्फ मेट्रोपोलिटन (metropolitan) क्षेत्र को छोड़कर जहाँ की समस्या विशेष प्रकार की समझी जाती थी । इस सम्बन्ध में उचित टिप्पणी यही होगी कि उस पर पूरा विचार व्यवन करना यहाँ सम्भव नहीं है । फिर एव ऐसी स्थिति आ गई है जबकि बनावट-सम्बन्धी समस्या इतनी विकट हो गई कि उसके लिए सब प्रयास

के बावजूद भी सफलता नहीं मिली है । आजकल भी स्थानीय शासन की बनावट बिल्कुल वही है जो १८८८—१८९४ ई० में थी और नये शक्तियों की स्थिति के अनुसार उनमें फिर से संशोधन लाने का काम भी बहुत बुरी तरह पीछे पड़ रहा है । अब इस समस्या पर जानकारी का कोई अभाव नहीं है, सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों सूत्रों से रचनात्मक सिफारिशें पर्याप्त मात्रा में प्राप्य हैं, और अब, जैसा कि कमीशन ने स्वयं जोर देकर कहा है, इस सम्बन्ध में अति शीघ्र निणय लेने की आवश्यकता है ।

नगर पालिका यंत्र की त्रुटियाँ

(The Defects of Municipal Machinery)

अंगरेजों के नगरपालिका शासन की प्रणाली में तीन त्रुटियाँ हैं । पहला तो यह कि निवाचित व्यक्तियों का प्रशासकीय काम बहुत अधिक दिल्क्षस्पी लेना और दूसरी तरफ नीति और योजना के क्षेत्रों में अपने कर्तव्यों की अवहेलना करना, दूसरी बात यह है कि समितियों और विभागों में समन्वय की कटिनाई होती है, और तीसरी बात यह है कि उपक्रम और स्फूर्ति के साथ किसी कार्य को प्रारंभ करने के लिए सांविधानिक विवक्षित (Constitutional provision) की कमी रहती है । इन तीनों प्रकार की त्रुटियाँ इसलिए उत्पन्न होती हैं कि प्रशासन के कार्यों तथा नीति की बातों, दोनों के लिए एक ही संस्था को उत्तरदायी बनाया जाता है और वह संस्था भी एक निवाचित कौमिश्न है ।

इन त्रुटियों को दूर करने के लिए, सातवें अध्याय में वर्णित पदाधिकारियों का उचित उपयोग करके बहुत कुछ किया जा सकता है । इस प्रकार, कौमिश्न में, जहाँ निर्वाचित तथा नियुक्त किये गए सरकारी कर्मचारी, दोनों में उचित प्रकार की प्रशासकीय क्षमता है, प्रशासकीय कार्य पदाधिकारियों के जिम्मे छोड़ दिए जाते हैं तथा निर्वाचित प्रतिनिधिगण नीति-सम्बन्धी प्रमुख बातों पर अपना ध्यान केन्द्रित करते हैं ।

तोभी यह कभी भी सम्भव नहीं है कि नीति-सम्बन्धी प्रश्ना तथा प्रशासन काम को बातों के बीच में एकदम निश्चित विभाजन रेखा खींची जाय। इसके बीच में एक मध्यवर्ती शक्ति भी मौजूद है जिसमें कौन्सिलर तथा पदाधिकारियों को एक दूसरे का समर्थन करना पड़ेगा, इस प्रकार के पारस्परिक समर्थन की संभावना नगरपालिका प्रणाली की उन विशेषताओं में से है जिसे हमलोग एक गुण मान चुके हैं। जहाँ अच्छी प्रशासकीय भावना का, दोनों में से किसी तरफ अभाव है, प्रशासकीय प्रक्रिया में निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा अनावश्यक हस्तक्षेप के लिए कोई सुरक्षात्मक उपाय नहीं है और इसके लिए भी कोई चारा नहीं है कि नीति-सम्बन्धी अधिक महत्वपूर्ण बातों की तरफ उचित समय और ध्यान दिया जाय। समिति के कार्यों में समन्वय प्राप्त करने के लिए, वित्त समिति (Finance Committee) जैसी समितियाँ द्वारा तथा उचित रूप से बनाये गए स्थायी आदेशों (Standing Orders) द्वारा बहुत कुछ किया जा सकता है, और हमलोग पहले ही इसकी विवेचना कर चुके हैं कि किस प्रकार प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Administrative Officer) के लिए यह सम्भव है कि विभिन्न विभागों के बीच समन्वय प्राप्त करे। प्रमुख पदाधिकारी, तथा खास करके क्लर्क (Clerk) के लिए भी यह सम्भव है कि विभिन्न समितियों के समक्ष नीति सम्बन्धी प्रमुख बातों को रखने में पर्याप्त उपक्रम से काम लें तथा कौन्सिलरों के लिए, नागरिकों की महत्वाकांक्षा की पूर्ति के लिए प्रयत्न मांग तैयार करे।

समिति प्रणाली (the committee system) स्वयं ऊपर बताई गई मुद्दियों में से कुछ को हटाने के लिए एक उपाय है। अधिशासी (executive) कार्य के लाभदायक विभाजन को नगरपालिका बनाने के अलावे, जो कौन्सिल का अधिक महत्वपूर्ण समस्या पर कन्द्री भूत हान का अवसर प्रदान करता है, इसके और अधिक पूरा विनाम हानों से, वित्त समिति की एजेंसी द्वारा एक आर्थिक समन्वय स्थापित

होगा, जो कुछ अद्यतन कौंसिल की नीति के समन्वय कार्य में भी सहायक होगा। कभी-कभी कौंसिल की नीति के प्रमुख उद्देश्यों के सम्बन्ध में, जो सभी समितियों के कार्यों से ताल्लुक रखते हैं, एक भविष्य नीति समिति (Future Policy Committee) कायम करने से, बहुत कुछ लाभ उठाया जा सकता है। जहाँ पर बहुत विकसित समिति सागठन विद्यमान है और जहाँ नये अध्याय में बताए गए तरीके के अनुसार प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी काम करते हैं, इस प्रणाली की नुटियों को अच्छी तरह दूर किया जा सकता है। हमलोगों ने जिन नुटियों का जिक्र किया है, उनके उत्पन्न होने की संभावना रहती है, किन्तु ये ऐसी नुटियाँ हैं जिन्हें उत्पन्न नहीं होने दिया जा सकता है।

लेखक की धारणा यह है कि प्रणाली में आमूल परिवर्तन की धारणा को समाप्त करने के लिए, अधिक हालतों में ऊपर बताए गए प्रकार के उपाय पर्याप्त होंगे, अर्थात् अगर उनका उपयोग किया जाय तो वे पर्याप्त होंगे। तभी यह सम्भव है, कि बड़े-बड़े प्राधिकारियों में, आठवें तथा नव अध्याय में बताए गए उपायों को आखिरी हद तक काम में लाया गया हो और युद्धोत्तरकालीन संसार में उत्पन्न होनेवाले कार्यों के दबाव से मौजूदा मात्र शिथिल हो जायगा। उदाहरण के लिए, हमलोग पहली समस्या को लें। यह पहले ही कहा जा चुका है कि बड़-बड़ काउंटी प्राधिकारियों में, जहाँ समितियों को बहुत-सी दक्षिणार्थ प्रदान की गई है और जहाँ बैठकें इतनी कम होती हैं तथा क्षेत्र इतने छिट फुट हैं कि प्रशासन द्वारा उचित निगरानी में कमी आ सकती है, इंग्लैंड की प्रणाली के एक प्रकार के खास गुण को हम कुछ अंश में स्वीकार करते हैं। इस प्रकार के स्थानों में जो स्थिति पैदा हो सकती है वह यह होगी कि प्रशासन पर अनावश्यक सकेन्द्रण (Concentration) और निवाचित प्रतिनिधियों का हमसे पूर्णतया वंचित रहने के बीच द्विविधा। फिर, हमलोगों के बड़े-बड़े शहरों में कार्य का क्षेत्र इतना

अधिक विस्तार हो सकता है कि नियंत्रण और समन्वय का काम एक अनवरत प्रक्रिया होनी चाहिए जो समष्टि रूप से नीति पर तथा अधिशासी कार्य में उसके उपयोग पर निगरानी रखते हुए होना चाहिए, और यह कि न समितियों को और न प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी को इसे अच्छी तरह करने के लिए पर्याप्त समय मिल सकता है। समितियों को इसलिए नहीं मिल सकता है चूंकि वे ऐसे कार्यकर्ता हैं जो सिर्फ आंशिक समय के लिए रहते हैं और प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी को इसलिए नहीं समय मिल सकता है चूंकि उसे स्वयं प्राधिकारी के बर्क को हसियत से बहुत विस्तृत रूप का अधिशासी कार्य का उत्तरदायित्व रहता है। अन्ततः बहुत बड़े प्राधिकारियों में, यह सन्देहास्पद विषय है कि क्लर्क जैसा कोई एक व्यक्ति ऐसा उपक्रम ले सकता है जो नीति के हर एक क्षेत्र से सम्बन्ध रखता हो, जबकि कि किसी हालत में, उसे सचिव तथा कानूनी पदाधिकारी के अधिशासी उत्तरदायित्वों से मुक्त नहीं कर दिया जाय।

ब्रिटेन के राष्ट्रीय सविधान में तथा विदेशों के स्थानीय शासन में ऊपर विश्लेषण की गई परिस्थितियों का मुकाबला अलग से एक अधिशासी अंग की स्थापना द्वारा हुआ है और यही दिशा है जिसमें ब्रिटेन के स्थानीय शासन को बढ़ना पड़ेगा अगर ऊपर बताए गए प्रकार की समस्या अधिक विकट हो जाती है, या अगर आठवें तथा नवें अध्याय में बताए गए उपायों से उनका समाधान नहीं हो पाता है, जैसा कि बड़ी-बड़ी जगहों में हो सकता है।

इस प्रणाली पर आधारित नगरपालिका-शासन का सबसे प्राचीन-तम आधुनिक नमूना, नाज़ियो से पहले की जर्मन की बर्गोमास्टर प्रणाली (Burgomaster system) है, जिसमें बर्गोमास्टर कार्य-कारिणी का अध्यक्ष था, तथा उस क्षेत्र में उसके अपने खान अधिकार थे, तथा बजट तैयार करने और उसे प्रस्तुत करने का भी उत्तरदायित्व उसे था, और निर्वाचित कौंसिल की स्वीकृति के लिए नीति

सम्बन्धी बातों में भी बहुत अंश तक वह उपक्रम कर सक्ता था । उसका बाद का जा जर्मनी का इतिहास है उसके अनुसार यह नमूना जनता के लिए अरचिकर प्रतीत होगा, क्योंकि जर्मनी की सत्तामूकक मगठन के प्रति शकाव का यह उदाहरण है । जर्मनी का बर्गोमास्टर राज्य का भी पदाधिकारी था, और यह व्यवस्था इस नमूने के अन्तर्गत प्रारंभ में नहीं थी ।

स्थानीय पहलू के दृष्टिकोण से, यह नमूना स्कैंडिनेवियन देशों तथा होर्लंड और बेलजियम में भी है । इसी प्रकार निर्वाचित कौंसिल तथा कार्यकारिणों में शक्तियों का वितरण है । वही वही पर वार्मकारिणी कुछ लोगों का एक समूह है, जिसका बर्गोमास्टर प्रधान या अध्यक्ष होता है और उसकी अपनी कुछ खास शक्तियाँ होती हैं, उदाहरण के लिए एक सहरों में बर्गोमास्टर तथा वेथोल्डर्स (Vethoulders) और स्कैंडिनेवियन देशों में मॅजिस्ट्रेट (Magistraat) ।

इन व्यवस्थाओं को अप्रजातांत्रिक बहकर नहीं हटाया जा सकता है, यद्यपि कि वे इस बात में इम्लैंड की समिति प्रणाली के पीछे हैं कि उनकी तरह वे निर्वाचित कार्यकर्ताओं को स्थानीय शासन तथा प्रणामन की पूरी प्रक्रिया में और अधिक भाग लेने के लिए शिक्षित होने का अवसर नहीं प्रदान करती हैं ।

यह प्रजातांत्रिक अमेरिका ही है जहाँ नगरपालिका शासन का नवीनतम रूप अपनाया गया है जिसका नाम है कौंसिल तथा मैनेजर (Council—and—Manager) रूप, जो बहुत से सहरों में पुराने मेयर तथा कौंसिल (Mayor—and—Council) या अस्थायी कमिश्नर प्रणाली के बदले में वापस किया गया है और यह रूप बर्गोमास्टर नमूने के अनुसार है क्योंकि दोनों प्रणाली में सिर्फ नाम का ही अन्तर है । एक निर्वाचित कौंसिल रहती है जिस नीति तथा रूपरेखा के मामले में पाधारण नियंत्रण का काम सारा जाता है, लेकिन साथ ही-माय एव योग्य अधिकाारी (Executive) सदस्य

बहाल किया जाता है जो सिटी मैनेजर (City manager) कहलता है और उसको अपनी अलग शक्तियाँ रहती हैं। यहाँ उसका वही स्थान रहता है जो व्यावसायिक ससार में प्रबन्ध संचालक (Managing Director) का रहता है, वह "प्रशासन" (Administration) का प्रधान रहता है तथा अधिशासी क्षेत्र में संपूर्ण अधिकार उसे मिल हुए रहत हैं, कौंसिल की स्वीकृति के लिए आय-व्ययक (बजट) तैयार करता है तथा नगरपालिका के कार्यकलाप के संपूर्ण क्षेत्र पर सलाह देने, उपाय बतलाने तथा योजना प्रस्तुत करने का कार्य उसका संबंधानिक कर्तव्य है। यह प्रणाली बहुत सफलतापूर्वक तथा कुशलतापूर्वक अमेरिका में काम कर रही है और १९४० ई० के ठीक पहले आयरिश फ्री स्टेट (Irish Free State) की काउंटी तथा छोटी काउंटी शहरो में चलाया गया, इसके पहले कुछ वर्षों तक इसे बड़े शहरो में काम में लाया गया था। १९२९ ई० के "द फ्री स्टेट काउंटी मैनेजमेंट ऐक्ट" (The Free State County Management Act) के अन्तर्गत बहुत ही विकसित तथा सुरक्षित रूप में कार्य प्रणाली को प्रस्तुत किया गया है, जिस आयरिश फ्री स्टेट में चालू किया है। नीति के क्षेत्र में कौंसिल को सभी अधिकार मिला हुआ है, नीति सम्बन्धी सभी कार्य अधिनियम (Act) की एक अनुमूची में द दिए गए हैं। इसके बाद स्थानीय प्राधिकारी के बचे हुए कानूनी कार्य मैनेजर के प्रशासकीय कार्य का दायरा निर्धारित करते हैं और इन शक्तियों का कार्य में लाना पूरातया उसके ऊपर छोड़ दिया जाता है। सिर्फ इतना यह है कि बजट में निर्धारित सीमाओं का उल्लंघन नहीं होना चाहिए। मैनेजर नीति की बातों के सम्बन्ध में भी अपनी सलाह दे सकता है और कौंसिल की स्वीकृति के लिए वह बजट तैयार करता है। ठीक जिस प्रकार ससद् कार्यकारिणी को बर्खास्त कर सकता है उसी प्रकार कौंसिल मैनेजर को बर्खास्त कर सकता है, किन्तु यह केन्द्रीय स्वीकृति के बाद ही किया जा सकता है।

यह देखा जा सकता है कि ऊपर बताई गई सभी प्रणालियों का स्तव, राष्ट्रीय क्षेत्र में ब्रिटेन की मन्त्रिमण्डल प्रणाली के अनुरूप ही है। यह प्रणाली ब्रिटेन के स्थानीय शासन में किस प्रकार चलायी जा सकती थी ? अगर यह चलायी भी जायगी तो यह संभव है कि इंग्लैंड में मौजूदा रूप में हेर-फेर किया जाय, और इस प्रकार इन बातों की और अधिक सम्भावना है कि सिटी मन्त्रालय वाले एक व्यक्ति की प्रणाली को नहीं अपनाकर, स्कैंडिनेविया की कुछ व्यक्तियों की कार्यकारिणी वाली प्रणाली अपनाई जाय। समितियों के सभापति को साविधानिक स्वीकृति देकर इसे किया जा सकता है। बड़ी-बड़ी जगहों में पहले ही से, सभापति, अनौपचारिक (Informal) ढंग से कार्यकारिणी का काम करते हैं और दिन-प्रतिदिन अपना निर्णय देने रहते हैं, और हमलोग देख चुके हैं कि हदतक एक टोली की हैसियत से बिल, स्टाफ या कार्य-समितियों जैसी समितियों में वे प्रमुख रहते हैं और ऐसे कार्य करते हैं जो अन्य प्रकार की प्रणालियों में अलग से रखे गये कार्यकारिणी द्वारा किए जाते हैं। साविधानिक स्वीकृति तथा नियन्त्रण नहीं रहने में, इस प्रकार अनौपचारिक ढंग की एजेंसी से काम लिए जाने से व्यक्तिगत या राजनीतिक रूप में खतरा होने की सम्भावना रह सकती है।

ऐसी सम्भावना है कि इंग्लैंड के स्थानीय शासन में किसी प्रकार की कार्यकारिणी की साविधानिक स्वीकृति ऐसी कार्यकारिणी समूह (Executive Group) के पक्ष में होगी जो निर्वाचित सदस्यों के प्रतिनिधि हो, कुछ अंश तक उनपर निर्भर हो और उन्हीं में से चुने गए हो, जैसा कि ब्रिटेन के मन्त्रिमण्डल में होता है। यह ब्रिटेन के लोगों की भावनाओं के अनुकूल होगा, किन्तु ये मध्यवर्ती प्रकार के कार्यकर्ता लोग होंगे, क्योंकि न तो एक तरफ वे पूर्णतया सरकारी पदाधिकारी होंगे और न दूसरी तरफ साधारण प्रतिनिधि ही होंगे, जो परे समय के लिए अनवरत रूप से काम कर सकें, जिसे काम में स्थान

बहुत कठिन मालूम पड़ेगा और जो इस नये रूप को, जो नीति और प्रशासन के लिए अलग-अलग अंग के सिद्धान्त पर आधारित है, आसानी से गिरा डाल सकता है। अगर कार्यकारिणी को पूरे समय के लिए काम करना है तो उन्हें वेतन देने की आवश्यकता है। और अगर उन्हें उनके उत्तरदायित्व तथा प्रशासकीय योग्यता के लिए पर्याप्त वेतन दिया जाता है, तो उनमें तथा पदाधिकारियों में कोई अन्तर नहीं रह जाता है, यद्यपि वे उतने कार्यकुशल नहीं होंगे। क्योंकि उनकी नौकरी की स्थिरता नहीं रहेगी और उनमें वह अनुभव तथा कार्यकुशलता नहीं रहेगी जो उन व्यक्तियों में पाई जाती है जिन्होंने इसे अपनी जीविका ही बना ली है। दूसरी तरफ, अगर उन्हें कम वेतन दिया जाता है तो उनमें से अधिकांश ऐसे व्यक्ति होंगे जो अवकाश प्राप्त श्रेणियों में से होंगे या कम योग्यता प्राप्त तथा अनुभवहीन व्यक्ति होंगे। अगर आमूल परिवर्तन आवश्यक है तो कौंसिल मैनेजर (Council manager) प्रणाली के लिए बहुत-कुछ कहा जा सकता है।

इस विवादास्पद विषय पर, जो भविष्य में होनेवाली बात भी है इस पुस्तक का समाप्त होना आवश्यक है। यह अंतिम अध्याय उन विषयों की, जिनकी चर्चा पहले हो चुकी है, एक रूपरेखा प्रस्तुत करता है, जो स्थानीय शासन के सम्बन्ध में विवादास्पद विषयों की एक सूची का काम करता है न कि उनको हल कर पाता है। तो भी, जो कुछ पहले कहा जा चुका है, उसके साथ इसका विचार करने पर इसने, और अधिक समझ के लिए, जो अधिक अध्ययन अनुभव तथा अवलोकन से प्राप्त हो सकती है, रास्ता साफ कर दिया है, और इसका कुछ काम पूरा हो गया होगा अगर जैसा कि लेखक आशा करता है, इसने आजकल की तथा भविष्य की स्थानीय शासन की समस्याओं को सुलझाया है तथा स्पष्ट कर दिया है।

Appendices

परिशिष्ट (APPENDIX A)

स्थानीय शासन के कार्यों का वितरण

DISTRIBUTION OF LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONS

(as at 31st December, 1952)

(Note—The word 'yes' indicates that Authorities of the particular class have power to administer the service though in some localities it may be exercised through a Joint Board or a Joint Committee established by voluntary agreement of responsible Authorities or (as statutorily provided for in some services) compulsorily by Ministerial Order. The word 'some' indicates that some but not all, of the Authorities of the particular class are empowered to administer the service. Further details are given in the notes. It should also be noted that a number of statutes relating to particular services or functions contain powers enabling (and sometimes directing) County Councils to delegate functions to the Borough and District Councils in their areas or to use them as agents. The table takes no account of exceptional functions or undertakings arising under Local Acts.)

PRINCIPAL SERVICES	1	2	3	4	5	6.	7.
	County Borough Councils	County Councils (other than L.C.C.)	Urban District Councils	Urban District Councils	Rural District Councils	London County Council	Metropolitan Borough Councils, (a)
PROTECTIVE							
1 Police Force	Yes (b)	Yes (c)	(d)	—	—	—	—
2 Approved Schools	Yes	Yes	—	—	—	Yes	—
3 Remand Homes	Yes	Yes	—	—	—	Yes	—

DISTRIBUTION OF LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONS (cont'd)

PRINCIPAL SERVICES	1.	2	3	4	5	6	7
	County Borough Councils	County Councils (other than L.C.C.)	Non County Borough Councils	Urban District Councils	Rural District Councils	London County Councils	Metropolitan Borough Councils (a)
MUNICIPAL							
1 Town and Country planning	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	—
2 Building regulation	Yes	—	—	—	—	—	—
3 Highways and Bridges other than trunk roads	Yes	Yes (g)	Yes	Yes	—	Yes (h)	Yes (h)
(i) Main and Classified roads ..	Yes	Yes (g)	Yes	Yes	(i)	—	Yes
(ii) Other roads ..	Yes	Yes	—	—	—	—	—
4 "Adoption" of private streets	Yes	Yes	Yes	Yes	—	—	—
5. Public Health—Environ-mental Services	Yes	—	Yes (m)	Yes (m)	Yes (l)	Yes (j)	Yes (j)
Sewerage and Sewage Disposal	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	Yes
Refuse removal and disposal	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	Yes
Baths, wash houses, etc	Yes	—	Yes	Yes	—	—	—
Parks, pleasure grounds, etc	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes (l)	—	—
Public lighting	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	—
Street cleansing	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	—
Burial grounds and cemeteries	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	—
6 Allotment and small holding	Yes	—	Yes (m)	Yes (m)	Yes	—	—
7 Education	Yes	Yes (j)	—	—	—	—	—
Primary and Secondary, and Further	Yes	Yes	(n)	—	—	Yes	—
Agricultural	—	Yes	Some (o)	—	—	—	—
Public libraries	Yes	Yes	—	Some (o)	—	—	Yes

<p>SOCIAL (WELFARE) 1. Local Authority Personal Health Services Provision of Health Centres, care of mothers and children, supervision and provision of midwifery, health visiting, home nursing, arrangements for vaccination and immunisation, ambulance service, care and after care in illness, domestic help during illness (p)</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>
<p>2 Welfare services under the National Assistance Act 1948(g) 3 Care of children under the children Act 1918 4. Housing</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>	<p>Yes Yes Yes Yes</p>
<p>TRADING 1 Water Supply 2 Road Passenger Transport 3 Markets 4 Ferries and River Tunnels 5 Civic Restaurants 6 Aerodromes (u)</p>	<p>Yes (t) Some (t) Some Yes Yes</p>	<p>Yes (t) Some (v) Some Yes Yes</p>	<p>Yes (t) Some (v) Some Yes Yes</p>	<p>Yes (t) Some (v) Some Yes Yes</p>	<p>Yes (t) Some (v) Some Yes Yes</p>	<p>Yes (t) Some (v) Some Yes Yes</p>	<p>Some -- -- Yes Yes</p>
<p>MISCELLANEOUS AND ANCILLARY 1 Small Drilling Acquisitions (loans) 2 Rating (levying and collection (x))</p>	<p>Yes Yes</p>	<p>Yes Yes</p>	<p>Yes Yes</p>	<p>Yes Yes</p>	<p>Yes Yes</p>	<p>Yes Yes</p>	<p>Yes Yes</p>

NOTES

- (a) The Common Council of the City of London has more extensive powers than the Metropolitan Borough Councils, but these are not shown in this statement.
- (b) In County Boroughs "the Police Authority" is the Watch Committee appointed by the County Borough Council, except in the Metropolitan Police District there is power in the Police Act 1946 to form Joint Police Authorities for areas which may comprise both Counties and County Boroughs.
- (c) In Counties "the Police Authority" is the Standing Joint Committee comprising representatives appointed by the County Council and the County Justices respectively. Counties may be brought within the area of Joint Police Authorities for areas which may comprise both Counties and County Boroughs.
- (d) The Police Act 1946 took away the Police functions of Non County Boroughs and merged their forces in the County Forces, but the Act contains a provision that if a Non County Borough has a population more than half that of the County in which it is situated, it will be treated "as if it were a County Borough" (subject to the provisions of the Act which might bring it into the area of a Joint Police Authority).
- (e) In some Counties the County Council is the Authority for part only of the administrative County, certain small Boroughs over 10,000 retaining powers they had under the Act of 1878. Recent charters have excluded Boroughs from availing themselves of the provisions enabling them to assume powers.
- (f) In County areas, the Authority exercising the full range of functions under the Food and Drugs Act is the County Council, except in Boroughs or Urban Districts over 40,000 population at the last census and in certain Boroughs or Urban Districts between 20,000 and 40,000 which the Minister has constituted Authorities under a power in this behalf given in the Act of 1938. Certain powers in the Act are exercised by the Boroughs and Districts, as such.
- (g) County Councils are responsible for "main" and "classified" roads in the whole of the County and all roads in Rural District. Certain County District (including Borough) Councils can claim to maintain County roads at the cost of the County Council but are liable to contribute to local improvements. In addition, the County Councils may,

subject to certain conditions, delegate powers of maintenance and improvement of classified and unclassified roads to Borough, Urban District, and Rural District, Councils.

- (A) The L C C are responsible for street improvements, tunnels and "County" bridges the Metropolitan Borough Councils for streets and minor bridges
- (i) Only under powers delegated by the County Council,
- (j) The County Council are responsible for main sewers, the Metropolitan Borough Councils for local sewers
- (k) Powers are exercised to a very limited extent, the service being provided mainly by the Parish Councils
- (l) *Small holdings only*
- (m) Allotments only, but these Councils may act as agents for the County Council in respect of small holdings. In Rural Districts the Parish Council or the Parish Meeting is the allotment Authority. The provision of allotments and small holdings is a function difficult to classify
- (n) A Joint Education Board appointed under Part I of the First Schedule to the Education Act 1944 may include a Borough having a population of not less than one half of the population of the County according to the last census before the passing of the Act. The Act established for County areas a system of delegation by the County Councils to 'Divisional Executives' which are either *ad hoc* bodies for adjoining Local Authority areas, comprising representatives of the Local Authorities, or, in what are called "excepted districts" (i.e., the larger Boroughs or Districts), the Borough or District Council
- (o) Areas in which the powers of the District Councils to adopt the Public Libraries Acts have not been taken over by the County Council.
- (p) Some, i.e. provision of health centres, home nursing, care after cars and domestic help in illness are new services established under the National Health Service Act 1946, which also transferred certain previous Local Authority health services, e.g., hospitals, to the new Hospital Boards under the National Health Act 1946. Others, e.g., non institutional care of mothers and children, and provision of ambulances, are old services which the National Health Act leaves with the Local Authorities, but the two mentioned, formerly in the hands of the District Authorities are now in the hands of the County Council.

- (g) These are the services for the care of the aged, infirm, and the blind, dumb, and deaf, etc., in institutions and hospitals after the final break up of the Poor Law effected by the Act of 1948.
- (r) Limited functions, mainly for housing of employees and under the Housing (Rural Workers) Act.
- (s) The L C C are mainly responsible for the larger schemes and re development.
- (t) Unless supply is provided by incorporated company under statutory powers.
- (u) County Councils have power to make contributions to County District Councils in respect of water supply. In addition they may be required to act in the case of default by the County District Council.
- (v) Varying arrangements according to locality under Transport Act 1947, but the legislation is at present (1952) under review.
- (w) The Civil Aviation Act 1949, amending the Civil Aviation Act of 1920, empowers both the Ministry of Civil Aviation and Local authorities to establish and maintain aerodromes, but the latter only with the Minister's consent and on such conditions as he may impose.
- (z) Under the Local Government Act of 1948 valuation for rating was transferred from the rating authorities, i.e., the Boroughs and Districts, to the Board of Inland Revenue.

The foregoing table (with notes) is a revision of the one which appeared in the first edition of this work and which was founded on one produced by the Ministry of Health. Grateful acknowledgment is made to the Minister for the use of the original table.

APPENDIX (B)

स्थानीय प्राधिकारियों की जनसंख्या

[POPULATION OF LOCAL AUTHORITIES (1939)]

(England and Wales, excluding L.C.C. and Met. Boroughs)

000 s	County Councils	County Boroughs	Non County Boroughs	Urban Districts	Rural Districts	Total
Over 1 000	6	1	—	—	—	7
500 1 000	5	3	—	—	—	8
400 500	7	2	—	—	—	9
300 400	8	1	—	—	—	9
200 300	10	11	—	—	—	21
100 200	14	26	11	2	—	51
90 100	—	8	3	1	—	12
80 90	3	3	1	1	1	9
70-80	—	8	6	1	—	15
60 70	2	—	13	3	3	31
50 60	3	7	13	5	—	28
40 50	3	2	32	8	10	55
30 40	—	—	46	26	23	101
20 30	—	1	38	67	74	180
15 0	2	—	21	66	69	188
10 15	—	—	30	93	110	233
5 10	—	—	32	150	112	294
Under 5	—	—	83	149	37	249

NOTE —This table, showing the position as it stood in 1939 is the one included in the first edition of this work (1946) The data available under the census of 1951 would afford material for a revised table, but as the status and areas of Local Authorities remain in 1952 what they were in 1939 there seemed to be advantage in retaining the table as it stood, for purposes of reference—for the present at any rate The general picture it presents, of the categories of Local Authority size, has not materially changed

APPENDIX C

विभागीय अभिन्यास

(DEPARTMENTAL LAY OUT AVERAGE COUNTY BOROUGH)

(say 100 000 to 150 000 population)

Department	Departmental head and principal assistants	Classes of staff engaged
Town Clerk	Town Clerk Deputy Town Clerk Senior Assistant solicitor Chief Administrative Assistant or Chief Committee clerk	Solicitors Committee clerk Law clerks Licensing clerks Registration clerks General clerks and short hand typists
Treasurer or Accountant.	Treasurer or Accountant Deputy Treasurer Chief Accountancy Assistant Chief internal auditor	Cashiers Bookkeepers Rental clerks Audit clerks Rate collectors General clerks, Short hand typists
Public Health	Medical Officer of Health Deputy or assistant medical officer Chief Sanitary Inspector Administrative Assistant or Chief Clerk,	Clinical and school medical officers Sanitary Inspectors Health Visitors Nurses Laboratory assistant Clerks typists etc
Education	Chief Education Officer Deputy Education Officer Inspector of schools.	Administrative assistants, Clerks Attendance and welfare officers Shorthand typists
Engineer and Surveyor	Engineer and Surveyor Deputy Chief Engineering assistant Chief Architectural assistant Housing Manager, Sewage Works Manager Chief Administrative Assistant or Chief Clerk There may be separate Architects and Housing Management Departments	Highway surveyors Building surveyors Assistant Civil Engineers Architects Town Planning assistants Sewage Works chemist or assistants Mechanical engineering assistants. Administrative and general assistants, Clerks Tracers, Shorthand typists

Department	Departmental Head and principal assistants	Classes of staff engaged
Police	Chief Constable superintendent.	Inspectors. Sergeants. Constables (clerk and typists)
Fire	Chief Fire Brigade Officer Assistant or Deputy	Fire Brigade Officers Clerks, etc
Welfare, etc	Arrangements in transition under National Health 1946, National Assistance Act 1948, & Children Act 1948	
Cleansing & Lighting	Superintendent	Clerks Shorthand typists
Libraries	Librarian Deputy.	Assistant Librarians Clerks Shorthand typists
Museums & art Galleries	Curator	Assistants
Water	Engineer and Manager. Deputy.	Mechanical Engineers Administrative assistants and clerks Shorthand typists
Transport	General Manager. Deputy.	Mechanical Engineers Traffic superintendent Administrative assistant. and clerks Statistical clerks. Inspectors Cashiers. Shorthand typists
Parks and Cemeteries	Superintendent	Clerks Typists
Weights & Measures	Chief Inspector.	Assistant Inspectors. Clerks and typists
Markets.	Superintendent.	Inspector. Assistants. Clerks. Shorthand typists.
Baths.	Superintendent.	Clerks, etc.

पारिभाषिक शब्दावली

A

Administrative	—	प्रशासकीय
Authority	—	प्राधिकारी
Amalgamation	—	सम्मिश्रण
Act	—	अधिनियम
Administration	—	प्रशासन
Autonomy	—	स्वायत्त शासन
Authorization	—	प्राधिकरण
Attorney General	—	महा-यायवादी
Audit	—	अन्वेषण
Auditor	—	अन्वेषक
Assessment	—	कर निर्धारण
Agenda	—	कार्य सूची
Allocation	—	निर्दिष्टि
Affiliation	—	सम्बन्धीकरण
Appropriation	—	दिनियोग
Agents	—	प्राभिवर्ता
Alternative	—	वैकल्पिक

B

Bureaucratic	—	नीवरशाही
Bill	—	विशेषक
Budget	—	आय व्ययक

C

Constitution	—	संविधान
Constitutional	—	साविधानिक
Conceptions	—	अवधारणा

• Central	—	केन्द्रीय
Classified	—	वर्गीकृत
Complex	—	जटिल
Corporation	—	निगम
Consumers	—	उपभोक्ता
Charter	—	सनद
Civil	—	असैनिक
Control	—	नियन्त्रण
Commissioner	—	आयुक्त
Corporate Property	—	नेगम सम्पत्ति
Contribution	—	अशदान
Contingencies	—	आकस्मिकता
Committees	—	समितियों
Confirmation	—	अभिपुष्टि
Convention	—	हडि
Co-option	—	विनियुक्ति
Commission	—	आयोग
Capital Expenditure	—	पूजोगत व्यय
Co-ordination	—	समन्वय
Concentration	—	सकन्दरण
Collectivists	—	समूहवादी
D		
Departments	—	विभाग
Dividend	—	लाभाश
Debenture	—	ऋण पत्र
Depreciation	—	मूल्य हास
Disqualifications	—	अयोग्यताएँ
Draft	—	प्रारूप
Delegation	—	प्रत्यायोजन या भारार्पण

Document	—	प्रलेख
Discretion	—	स्वविवेक
Decades	—	दशक
Defence	—	प्रतिरक्षा

E

Executive	—	कार्यकारिणी, कार्यपालिका, अभिराजी
Elasticity	—	लोच
Estimates	—	शुद्धकलन
Ex Officio	—	पदेन
Employment	—	निर्भोजन

F

Financial	—	वित्तीय
Fund	—	कोष
Formal	—	औपचारिक
Functions	—	कृत्य या काम

G

Government (Govt)	—	शासन, सरकार
Grants	—	अनुदान

H

House	—	सदन
-------	---	-----

I

Industrial	—	औद्योगिक
Injunction	—	निरोधना
Intra-Vires	—	अभिधारान्तर्गत
Initiative	—	उपक्रम

Irredeemable	—	अमोचनीय
Indirect Election	—	अप्रत्यक्ष निर्वाचन
Invalid	—	अमान्य
Integrity	—	अखण्डता
Integration	—	एकीकरण
Identity	—	तादात्म्य

J

Judicial	—	यायिक
Joint	—	संयुक्त
Juxtaposition	—	सन्नधि
Judiciary	—	न्यायपालिका
Jurisdiction	—	क्षेत्राधिकार

L

Local	—	स्थानीय
Laissez Faire	—	स्वच्छन्द नीति
Legislative	—	व्यवस्थापिका
Legislation	—	विधान
Lay out	—	अभिन्यास

M

Monopoly	—	एकधिकार
Ministry	—	मंत्रणालय, मन्त्रिमंडल
Magistrate	—	दण्डाधिकारी
Minutes	—	संक्षिप्त कार्य विवरण
Mandatory	—	आज्ञासूचक
Mobility	—	गतिशीलता
Municipality	—	नगरपालिका

N

Nepotism	—	स्वजन पक्षपात
Nationalization	—	राष्ट्रीयकरण

O

Officer	—	पदाधिकारी
Optional	—	ऐच्छिक
Occupation	—	अधिवान
Objections	—	आपत्ति, विरोध

P

Parliament	—	संसद
Policy	—	नीति
Producers	—	उत्पादक
Practice	—	चलन
Prescription	—	निर्देश
Parliamentary	—	संसदीय
Periodical	—	नियत-कालिक
Provision	—	निवेश
Period	—	अवधि
Process	—	प्रक्रिया
Procedures	—	कार्य-पद्धति
Proposition	—	प्रमेय
Promotion	—	पदोन्नति
Public Utility	—	जनोपयोगी

Q

Quinquennial	—	पंच वर्षीय
--------------	---	------------

R

Responsibility	—	उत्तरदायित्व
Range	—	क्षेत्र
Reference	—	संदर्भ
Rate	—	दर/दरु/दर
Revolution	—	क्रान्ति

Rural	—	दिहाती
Reading	—	वाचन
Referendum	—	जन निर्देश
Review	—	पुनर्दिलोफ्न
Revenue	—	राजस्व
Receipts	—	प्राप्ति
Redemption	—	श्रण-मुक्ति
Renewal	—	नवीनीकरण
Reports	—	प्रतिवेदन
Regulation	—	विनियमन
Routine	—	नित्य-क्रम
Recurring	—	आवर्तक

S

System	—	प्रणाली
Services	—	सेवाएँ
Survey	—	पर्यावलोकन
Structure	—	बनावट
Sewerage	—	भूगर्भस्थ मल निर्गम नाली
Supercede	—	अवक्रम वरना
Secondary	—	माध्यमिक
Setting	—	गठन
Sovereign	—	सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न
Statute	—	सविधि
Superintendence	—	अधीक्षण
Subsidies	—	आर्थिक सहायता
Supplementary	—	पूरक
Surcharge	—	अधिभार
Secret Ballot	—	गुप्त मतदान
Seniority	—	प्राथम्य
Spokesman	—	प्रवक्ता

Standing Orders	—	स्थायी आदेश
Sanction	—	दण्ड-प्रतिबन्ध
Sub-Committee	—	उप-समिति
Scrutiny	—	सूक्ष्म-परीक्षण

T

Transcend	—	अतिवमण
Technical	—	प्राविधिक
Training	—	प्रशिक्षण
Tribunal	—	न्यायाधिकरण

U

Unitary	—	एकात्मक
Urban	—	शहरी
Uniformity	—	एक-रूपता
Undemocratic	—	अप्रजातान्त्रिक

V

Valuation	—	मूल्य-बन्ध
-----------	---	------------

W

Welfare	—	कल्याण
White Paper	—	श्वेत-पत्र

अनुक्रमणिका

अ

- अधिकरण—राज्य और नगरपालिका के बीच, २२-३, ९०-१
(एजेंसी)—स्थानीय प्राधिकारियों के बीच, ६३-४, ७१-२, २५३-५
अर्बन डिस्ट्रिक्ट—दशा, ३६-४१, ४३-४, ४६-८
—कार्य ४३-४, ४५-६, ६९-७१
—बीरो से अन्तर ४५-६,

आ

- आय-अयव—कार्य पद्धति, १९०-६
आदेश—अस्थायी तथा मन्त्रालय के, ७९, ८९-९०, १७२-३, २२९-३७

इ

- इजिनियर—पद तथा काम, १४१-५

उ

- उधार ग्रहण—स्थानीय प्राधिकारी द्वारा, ११६-२२
उप-शुल्क—का प्रारम्भ, ३१, ९२-३
—का आधार, ३१, ९२-८
—का प्रभाव ९४-६
—का लगाया जाना ९५-९७, १०१
—से छूट ९४, ११०-११
—लगानेवाले प्राधिकारी ९८, १००
—का निर्धारण १००-६
—के लिए मूल्यांकन १००-६

- उप-समिति—१८६-७

ए

एल्डरमेन—पद, वर्त्तव्य तथा चुनाव, १३१-४

एडविन चैंडविन्—२५

एड्डू वेल—२५

एक्सचेकर घाट—१६-७, ३० ४, ८६ ८, ९२-३, १०९ १५, २३३

घ

अवेक्षण—सरकारी १८८-९१, २३६-४१

—आन्तरिक, १४६

अवेक्षक —निर्वाचित तथा व्यावसायिक, १४६

क

कर-निर्धारण समिति, १०३ ६

कार्य समिति, २००-१, २४४ ५

काउटी श्रीरो—परिभाषा, ३७ ९, ४४-६

—विशेषताएँ, ५९ ६२

—निर्माण, ४४ ६, २४६-७, २५० ९

काउटी कीसिल—दत्ता, ३७, ३८-९,

—काम, ४०-२, ५८ ६३

काउटी क्षेत्र—३७ ९, ४७-०, ६१-२

क्वार्टर सेसन्स का न्यायालय—४०-१, ६३-४, ८२, २३०-१

कीमिल तथा पदाधिकारी में सम्बन्ध—१४८-५५

कीसिल की बैठक में कार्य-पद्धति— १६० ४

कीसिल के कर्तव्य—उनका पद तथा काम, १३३, १४१-२, १४९, १५५-

—७, १५९-६०, २१९-२२, २६४-६

केन्द्रीय नियमन—अध्याय ४, २२९-४०

ख

स-भूति—२१, २३, २८, २५६-०

च

चिकित्सा-पदाधिकांसी—पद तथा कार्य, १४०, १४४-५

ज

जोसेफ चॅम्बर लेन—२६

जोसेफ लवास्टर—२५

जोन साइमन—२५

जोर्जजाडम स्मिथ—२०

ट

टाउन कमिश्नर—३१-३२

टाउन क्लर्क—पद तथा कार्य, १३३, १४१-२ १४९, १५५-७, १५९-
—६०, २१९-२२, २६४-६,

न

नगरपालिका के व्यवसाय से मुनाफा—३४-५, १०७-८

न्यायालय द्वारा नियमन—८१-२, २३०-१

न्यायिक नियमन ८१-३

निर्वाचन—कीसिलर का, १२५-३१

—एल्डरमेन का १३१-३३,

—मेयर या सभापति का १३५-६

नॅलजो—२०४-९

प

पूजोगत व्यय—१६-८, ११६-२२, १९४-६

पूजी सरक्षित कोष—१२०-२

पेरिस—काम, ३७

—दशा ४६, ५०, १२३-४

—कीसिल के साथ, ४६, ५०, १२३-४

प्रत्यायोजित विधान ७८-८०

प्रत्यायोजन—एक प्राधिकारीसे दूसरे को, ६९-७१, २५३-६

प्रशासन—स्थानीय प्राधिकारी की प्रणाली, १७४-९,

—व्यवसाय से तुलना, १८, २२१

—सरकार से तुलना १६७-८

—सार्वजनिक निगम से तुलना १६८ E, २२५

घ

बर्गोनास्टर—मेयर से तुलना, १३७, २६३-४, २६६

—जर्मनी में १३७, २६४-५

—हालैंड में २६४-५

—स्वीडिनविषय देश में २६५-६

घैल फोर एडुवेशन ऐक्ट—२७

बीरो —दगा, ३७, ४२-३, ४५-६

—बाम ४०-१, ४२-३

—निर्माण ४२-३, १२३-४०

—गाछटी बीरो तथा नाँत-गाछटी बीरो में अन्तर ४२-३

भ

मेयर—पद तथा कार्य, १३५-४०

—का चुनाव, १३५, १७२-३

—का वेतन १३८, १७३

प्राप्त में, १३६

—डिपुटी मेयर का पद तथा कर्तव्य, १३९-४०

र

रिकाटो—२०

रूरल डिस्ट्रिक्ट्स—दगा, ३६-४१, ४५-७

—कार्य, ४०-१, ४५-६, ९३

स

सॉर्टेड स्टाम्प—१४९

व

वार्षिक प्राक्कलन—१९०-४

वाइंस—१२५-३२, १७९-८०

वित्त—स्थानीय प्राधिकारी का, अध्याय ५

—का आधार, ९२-३

—राज्य तथा स्थानीय प्राधिकारी में सम्बन्ध, १७-८, ८६-९१,
१०९-२२, २३३-४०

वित्त समिति—रचना तथा कार्य, १८७-९४

वित्तीय—नियंत्रण, १५२-३, १९४-६

—सुरक्षित काप, ११९-२१, १९४

—स्वामी आदेन, १५३, १९४-६

—वर्ष, १९०-१

विद्युत्-शक्ति—२१-२, २८, २३३, २५७

विभाग—सरकारी, ८३-९१, २२९-४०

—नगरपालिका के, १४१-५, १६६-९, २१५-२२

—का अभिन्यास, २१५-२२

—में समन्वय, २१९-२२

श

शहरी और दिहाती क्षेत्रों का प्रयत्नकरण—३४-५, ४८-९, ५६-७,
६२-४, ६५-६६, ६६-७

शिक्षा—विभाग, २५-७

—पदाधिकारी १३९-४०

—सेवाएँ, ९-१०, १४-५, २५-७, ३६-४०, ६८-९, ८९-९१,
२५४-६

स

स्थानीय प्राधिकारी—वर्तमान, ३६-५०

—अतीत काल के, ३०-२

—तदर्थ, ३६, ५०, ५६

—की समिति, ७७

—का निर्माण, अध्याय ६

स्पानीय शासन—बनावट का वर्णन, ३६-४७, अध्याय ३

—सुधार के लिए प्रस्ताव, २४१-२६०

—विभागीय बनावट, २१५-८

स्यायो श्रादेश—इनके काम, १६५-७, १७५-६, १९५-७, २२१-१

—का सशोधन १६६-७

स्टाफ समिति—१७५-६ १९७-२००

स्वास्थ्य—सेवाएँ, ९, १०, ११, १५, २०-१, २५-६, ३३, ३९-४०,

५८, १०९-१०

—मंत्रालय का स्था० प्राधिकारी पर नियन्त्रण ९०-१

संसद के अधिनियम—७५-८०

संसदीय नियन्त्रण—७६-८०, २२१-८, २२९-३१

सभापति—समितियों के १५८-९

—कौंसिलों के २६७

सर्वोद्देश्य पदाधिकारी—४३, ५९-६१, २५१, २५३-४

सरकारी सेवाएँ—२०२-१५

सविधि द्वारा निर्धारित—पदाधिकारी-१४१

—समिति-१७०-३

सर्वेयर—पद तथा कार्य १४४५, २१७-८

समिति प्रणाली—इगलैंड में, १२३-४, १४७-८, १५३-४, १६४-६,

१७०-२०१, २६०-७

—गुण और दोष, १६७-९, २६०-७

—इसमें कौंसिलों की बैठक, १६६

—इसके वर्तव्य १४७-८,

—इसके भेद, १७०-७९

- इसकी रचना १७९-८३, १८८-९०, १९९
- कार्यों का वितरण १७०-९, १९९
- इसकी सख्या १७७-९
- इसकी शक्तियाँ १८३-६
- कर्तव्यों का नियतकालिक ससोधन १६८-९, १८५-७
- संयुक्त समिति, ३७, २४४-६

समितियों में विनियुक्ति, १८०-२

समितियों तथा विभागों में समन्वय १७८-८०, १९९, २६१-२

समितियों का सक्षिप्त कार्यविवरण तथा प्रतिवेदन १६१-२, १६४-६

सांस्कृतिक सेवाएँ, ११-३

सामुदायिक सेवाएँ, २०-१, ३२-५

साधारण उद्देश्य समिति—रचना १७६, १९०-१

—काम, १७६

सिटी मैनेजर प्रणाली—२६५-७

आयरलैंड में, २६५-७

यू० एस० ए० में, २६४-५

सीमा निर्धारण आयोग २४४-९, २५७-६०

सेवाओं का विकास २४-९

—की सूची-परिशिष्ट 'अ'

—का क्षेत्र, ९-१६, २९-३५

—की विशेषताएँ, २९-३५

—का वर्गीकरण, २९-३५

सेवाओं में समन्वय—५९-६२, ६८-७०, ७१-२, २४३-४, २५०-१

ह

हैरोल्ड लास्की, १५०

ह्विटले पद्धति, २०४-९

क्षेत्र—वर्तमान, ३६-५०

—वर्तमान क्षेत्र के सम्बन्ध में विचार ५१-७४

—उत्तकः ऋटियाँ, ६५-७४

—उत्तमें संशोधन, ७३, २४४-५, २४८-९

